

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA ECONÓMICA Y ECONOMÍA DEL
DESARROLLO
DOCTORADO EN ECONOMÍA Y EMPRESAS

**INNOVACIONES EN POLÍTICA ECONÓMICA
REGIONAL EN EL NORESTE DE BRASIL:
ESTUDIO DE CASO EN CHAPADA DO APODI**

Gil Célio de Castro Cardoso
Directores: Prof. Dr. Julimar da Silva Bichara
Prof. Dr. Luis Ángel Collado Cueto

MADRID/ESPAÑA, 2021

GIL CÉLIO DE CASTRO CARDOSO

INNOVACIONES EN POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL EN EL NORESTE DE
BRASIL: ESTUDIO DE CASO EN CHAPADA DO APODI

Tesis doctoral presentada al
Departamento de Estructura Económica y
Economía del Desarrollo de la
Universidad Autónoma de Madrid, como
requisito parcial para la obtención del
título de Doctor en Economía y Empresa.

Directores: Prof. Dr. Julimar da Silva Bichara
Prof. Dr. Luis Ángel Collado Cueto

MADRID/ESPAÑA, 2021

Datos Internacionales de Catalogación en la Publicación
elaborada por la Bibliotecaria Andrea Remião de Almeida Brasil de Paula, CRB-3/968,
mediante los datos producidos por el autor

C355i Cardoso, Gil Célio de Castro.

Innovaciones en política económica regional en el noreste de Brasil: estudio de caso en Chapada do Apodi
/ Gil Célio de Castro Cardoso, 2021.

206 f.: il. color.

Tesis (Doctorado) Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales, Departamento de Estructura Económica e Economía del Desarrollo, Doctorado en
Economía y Empresas, Madrid, España, 2021.

Directores: Prof. Dr. Julimar da Silva Bichara.

Prof. Dr. Luis Ángel Collado Cueto.

Traductor: Francisco Regison Gonçalves de Melo.

Estado Desarrollista. 2. Desarrollo Local. 3. Evaluación de Políticas Públicas. 4. Chapada do
Apodi-Noreste. I. Título

CDD 320.6

A Maione, Anna, José y Pedro, familia a que amo y que me ama, me apoya en todos los momentos y que me da más alegría a la vida.

DEDICO

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de un trabajo académico, especialmente una tesis doctoral, sugiere la existencia de una red de apoyo y la participación de varias personas y organizaciones, sin las cuales su realización sería aún más difícil. Ahora me complace mucho expresar mi gratitud.

En primer lugar, agradezco a Dios por darme la fuerza para completar este camino; a los amigos, que me apoyaron durante todo este camino; especialmente Teresa García, por habernos recibido en Madrid, acogernos como si estuviéramos en nuestra casa; a los compañeros Cristiane Santos, João Paulo Costa y João Narclécio, quienes compartieron conmigo las aventuras del trabajo de campo; Nicole Stephanie, Paulo Torres, Selma Alcântara, Gabriela Liter y Andréa Remião, quienes me apoyaron en el formato final del texto; Suely Chacón y Paula Constante, por leer atentamente el material producido; y al prof. Vianney Mesquita (UFC), por la revisión ortográfica y normativa de la versión final de este estudio.

A mis profesores y compañeros del curso 2012/2013 del Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas de la UAM, en especial Yanina, Assunta, Óscar, Nello, Colom, Yu, Oso, Miguel, Xavier, Patrícia, Tello, Jenny, Laura, Mariluz, Paty y también Jess, por la respetuosa y acogedora convivencia y amistad desde ese período hasta hoy.

A los directores de esta tesis, los profesores Doctores Julimar Bichara y Luís Collado, por su disponibilidad, firmeza en las pautas y el cuidado brindado a sus alumnos, indicando posibles vías y estrategias para mejorar el texto; así como el profesor Antonio Vázquez-Barquero, quien sirvió de referencia en mi elaboración teórica; ya los profesores que integraron la Junta Examinadora de la tesis, por sus consideraciones y críticas.

Un agradecimiento especial le doy a mi esposa, Maione, por el apoyo y aliento en este y tantos otros momentos, dedicándose a la lectura de partes del texto y en el cuidado de los niños, dándome así las condiciones para finalizar el material que originó esta tesis.

A estas personas y a todos los que, por casualidad, no mencioné, mi agradecimiento. No podría haberlo hecho sin su apoyo.

“El punto de partida de cualquier nuevo proyecto alternativo de nación, deberá contener, inevitablemente, el aumento de la participación y el poder de la gente en los centros de decisión del país”.

Celso Furtado

INNOVACIONES EN POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL EN EL NORESTE DE BRASIL: ESTUDIO DE CASO EN CHAPADA DO APODI.

Resumen: Se discute la atribución del Estado Desarrollador y otros agentes sociales, económicos y políticos en la promoción del desarrollo local. Se enfoca en este aspecto en la realidad del Noreste brasileño, tratando de comprender el papel de las instituciones en la promoción del desarrollo y cómo es efectiva la incorporación de la sociedad local en la operacionalización de políticas de desarrollo regional en un territorio específico, así como en el establecimiento de otra perspectiva de producción que sea coherente con los principios de sostenibilidad y solidaridad entre las partes interesadas. La metodología utilizada es cualitativa y cuantitativa, la cual apoyó una evaluación constructivista de las políticas públicas. Los datos fueron recogidos de documentos oficiales, artículos, tesis y disertaciones, así como en entrevistas semiestructuradas, y fueron también analizados utilizando el Análisis de Contenido (Laurence Bardin), con el apoyo del software IRaMuTeQ. Los resultados del estudio indican que, en Chapada do Apodi, sitio de la investigación de campo, existe una importante discusión sobre los impactos provocados por el avance de la agroindustria, así como una preocupación con el medio ambiente y con la población local. El territorio vive en medio a una serie de conflictos, como la disputa territorial, el creciente uso de plaguicidas y la falta de agua para el consumo humano, además de la contaminación del agua y el suelo en esta región. Estos conflictos socioambientales se han intensificado en los últimos años, con la instalación de empresas transnacionales productoras de fruta para exportación, aprovechando un proyecto de riego liderado por el Estado en la región. En esta realidad, hay un aumento significativo de la dinámica económica, pero en igual medida a los problemas socioambientales mencionados anteriormente. Se concluye, por tanto, con apoyo del estudio desarrollado, que el fortalecimiento de las instituciones locales es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el logro del desarrollo local, observándose, en ese territorio, el hecho de que este fortalecimiento institucional provocó un crecimiento económico, a pesar de que concentrado en algunos grupos, también generó varios otros problemas socioambientales, alejándose así de un desarrollo local efectivo, con sostenibilidad y participación social.

Palabras-clave: Estado desarrollista. Desarrollo local. Evaluación de políticas públicas. Chapada do Apodi-Noreste.

AS INOVAÇÕES NA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL NO NORDESTE DO BRASIL: ESTUDO DE CASO NA CHAPADA DO APODI

Resumo: Discute acerca da atribuição do Estado Desenvolvimentista e demais agentes sociais, econômicos e políticos na promoção do desenvolvimento local. Enfoca esse aspecto na realidade do Nordeste brasileiro, tentando entender o papel das instituições na promoção do desenvolvimento e como se efetiva a incorporação da sociedade local na operacionalização das políticas de desenvolvimento regional em um território específico, bem assim no estabelecimento de outra perspectiva de produção que seja condizente com os princípios da sustentabilidade e da solidariedade entre os agentes. A metodologia empregada é qualiquantitativa, a qual deu suporte a uma avaliação construtivista de políticas públicas. Os dados foram coletados nos documentos oficiais, artigos, teses e dissertações, assim como nas entrevistas semiestruturadas, e analisados mediante a Análise de Conteúdo (Laurence Bardin), com apoio do software IRaMuTeQ. Os resultados do estudo indicam que, na Chapada do Apodi, local da pesquisa de campo, há uma discussão importante sobre os impactos provocados pelo avanço do agronegócio, bem como uma preocupação com o ambiente e com a população local. Esta vive uma série de conflitos, como a disputa de território, o uso cada vez maior de agrotóxicos e a falta de água para o humano consumo, além da contaminação da água e do solo nessa região. Esses conflitos socioambientais intensificaram-se nos últimos anos, com a instalação de empresas transnacionais produtoras de fruticultura para exportação, aproveitando-se de um projeto de irrigação capitaneado pelo Estado na região. Nesta realidade, observa-se um aumento expressivo da dinâmica econômica, mas em igual medida dos problemas socioambientais acima mencionados. Conclui-se, portanto, com suporte na experiência avaliada, que o fortalecimento das instituições locais é uma condição necessária, mas não suficiente, para o alcance do desenvolvimento local, sendo observado, naquele território, o fato de que esse fortalecimento institucional ocasionou um crescimento econômico, porém concentrado em alguns grupos, além de ter gerado vários outros problemas socioambientais, afastando-se, portanto, da ocorrência de um efetivo desenvolvimento local, com sustentabilidade e participação social.

Palavras-chave: Estado Desenvolvimentista. Desenvolvimento Local. Avaliação de Políticas Públicas. Chapada do Apodi-Nordeste.

INNOVATION IN REGIONAL ECONOMIC POLICY IN NORTHEASTERN BRAZIL: CASE STUDY AT APODI PLATEAU

Abstract: The present review discusses the attribution of the Developmental State and other social, economic and political agents in promoting local development. It focuses on Brazilian Northeastern aspects for reality, trying to understand the role of institutions in promoting development and how the incorporation in the practical regional development policies in a specific territory is effective. Well so how local society is involved in establishment of another perspective of production that be consistent with the sustainability and solidarity principles between agents. The qualitative and quantitative methodologies have supported a constructivist evaluation of public policies. Data were collected in official documents, essays, thesis and dissertations, as well as in semi-structured interviews. The data were analyzed using Content Analysis (Laurence Bardin), with the support of the IRaMuTeQ software. The results of the study indicate that, in Chapada do Apodi, site where field research occurred, there is an important discussion about the impacts caused by the advance of agribusiness, as well as a concern with the environment and with local population. The last one have been experiencing a great deal of conflicts, such as the dispute over territory, the increasing in use of pesticides and the lack of water for human consumption. In addition there are water and soil contamination in this region. These socio-environmental conflicts have intensified in recent years, with the installation of transnational companies, which produce and export fruit, taking advantage of an irrigation project led by the State in the region. As such, there is a significant increase in economic dynamics, but in equal measure to the socio-environmental problems mentioned above. The results of this study indicate that the strengthening of local institutions is a necessary, but not sufficient condition for the achievement of local development, being observed, in that territory, the fact that this institutional strengthening caused an economic growth that is concentrated in some groups. In addition it has engender several other socio-environmental problems, thus moving away from the occurrence of effective local development, with sustainability and social participation.

Palabras-clave: Developmental State. Local Development. Policy Evaluation. Apodi Plateau-Northeast.

INNOVATIONS DANS LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE RÉGIONALE AU NORD-EST DU BRÉSIL: ÉTUDE DE CAS À LA CHAPADA D'APODI

Résumé: Ce travail discute l'attribution de l'État développementaliste et d'autres agents sociaux, économiques et politiques dans la promotion du développement local. Il se concentre sur cet aspect dans la réalité du Nord-Est brésilien, en essayant de comprendre le rôle des institutions dans la promotion du développement, ainsi que d'analyser de quelle façon l'incorporation de la société locale dans l'opérationnalisation des politiques de développement régional dans un territoire spécifique est efficace, ainsi que dans l'établissement d'une autre perspective de production qui soit cohérente avec les principes de la durabilité et de la solidarité entre les acteurs. La méthodologie utilisée, qui est qualitative et quantitative, a soutenu une évaluation constructiviste des politiques publiques. Les données ont été collectées à partir de documents officiels, des articles, des thèses et de mémoires de maîtrise, ainsi qu'à partir des entretiens semi-structurés, et elles ont été analysées à l'aide de l'analyse de contenu (Laurence Bardin), avec le support du logiciel *IRaMuTeQ*. Les résultats de l'étude indiquent que, dans la Chapada do Apodi, site de la recherche sur le terrain, il y a une discussion importante sur les impacts causés par l'avancée de l'agro-industrie, ainsi qu'une préoccupation pour l'environnement et la pour la population locale. Celle-ci connaît une série de conflits, tels que les différends sur le territoire, l'utilisation croissante des pesticides et le manque d'eau pour la consommation humaine, en plus de la contamination de l'eau et des sols de la région. Ces conflits socio-environnementaux se sont intensifiés pendant les dernières années, avec l'installation de sociétés transnationales produisant des fruits pour l'exportation, profitant d'un projet d'irrigation porté par l'Etat dans la région. Dans cette réalité, il y a eu une augmentation significative de la dynamique économique, mais à égalité avec les problèmes socio-environnementaux mentionnés ci-dessus. On conclut donc, sur la base de l'expérience évaluée, que le renforcement des institutions locales est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour la réalisation du développement local, étant observé, sur ce territoire, le fait que ce renforcement institutionnel a provoqué une croissance économique, mais concentré dans certains groupes, en plus de générer plusieurs autres problèmes socio-environnementaux, s'éloignant ainsi de l'occurrence d'un développement local efficace, avec durabilité et participation sociale.

Mots-clés: État développementaliste. Développement local. Évaluation des politiques publiques. Chapada do Apodi-Nordeste.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Dimensiones de sostenibilidad	53
Figura 2 -	Número de proyectos de estructuración realizados en BNB (1996-2002)	90
Figura 3 -	Modelo de intervención del Banco del Noreste en la fase de sostenibilidad (1995-2003)	92
Figura 4 -	Ubicación de Chapada do Apodi en el Noreste y en Brasil	112
Figura 5 -	Agentes participantes de la muestra, por tipología	124
Figura 6 -	Círculo hermenéutico-dialéctico (proceso dentro del círculo)	126
Figura 7 -	Círculo hermenéutico-dialéctico de la Política	127
Figura 8 -	Clasificación Jerárquica Descendente (CJD)	130
Figura 9 -	Análisis del Factor de correspondencia (AFC)	133
Figura 10 -	Análisis de Similitud	135
Figura 11 -	Nube de Palabras	136
Figura 12 -	Clasificación Jerárquica Descendente (CJD) II	138
Figura 13 -	Análisis del Factor de Correspondencia (AFC) II	143
Figura 14 -	Análisis de Similitud II	144
Figura 15 -	Nube de Palabras II	145
Figura 16 -	Clasificación Jerárquica Descendente (CJD) III	147
Figura 17 -	Análisis del Factor de Correspondencia (AFC) III	150
Figura 18 -	Análisis de Similitud III	155

Figura 19 -	Nube de Palabras III	156
Figura 20 -	Clasificación Jerárquica Descendente (CJD) IV	158
Figura 21 -	Análisis del factor de correspondencia (AFC) IV	163
Figura 22 -	Análisis de Similitud IV	165
Figura 23 -	Nube de Palabras IV	166
Figura 24 -	Clasificación Jerárquica Descendente (CJD) V	167
Figura 25 -	Acuerdo respecto al término “querer” en la Clase 1	168
Figura 26 -	Acuerdo respecto al término “público” en la Clase 2	169
Figura 27 -	Acuerdo respecto al término “empresa” en la Clase 3	170
Figura 28 -	Acuerdo respecto al término “proyecto” en la Clase 4	171
Figura 29 -	Análisis del factor de correspondencia (AFC) V	172
Figura 30 -	Cuadro de relaciones dimensionales de agentes	173
Figura 31 -	Análisis de Similitud V	174
Figura 32 -	Nube de Palabras V	175

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL'S	Arreglos productivos locales
ASA	Articulación del Semiárido
AFC	Análisis del factor de correspondencia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNB	Banco del Noreste Brasileño
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CE	Ceará
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHD	Círculo hermenéutico dialéctico
CJD	Clasificación Jerárquica Descendente
CHESF	Compañía Hidroeléctrica del São Francisco
CIC	Centro Industrial do Ceará
CNDR	Conferencia Nacional de Desarrollo Regional
CODENO	Consejo del Desarrollo del Noreste
CODEVASF	Compañía de Desarrollo del Valle de São Francisco
COGERH	Compañía de gestión de recursos hídricos
CPDE	Consejo de Desarrollo y Planificación Económica
CVSF	Comisión del Valle de São Francisco

DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra la Sequía
DPE	Departamento de Planificación Económica
EUA	Estados Unidos de América
FAFIDAM	Facultad de Filosofía Don Aureliano Matos
FAPIJA	Asociación del Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi
FCO	Fondo constitucional de desarrollo para el centro-oeste
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FNE	Fondo Constitucional de Desarrollo del Noreste
FNO	Fondo Constitucional de Desarrollo do Norte
GTDN	Grupo de trabajo de desarrollo del Noreste
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IFCE	Instituto Federal de Ceará
IFOCS	Inspección Federal de Obras Contra la Sequía
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IOCS	Inspección de Obras contra las Sequías
METROFOR	Metro de Fortaleza
MITI	Ministerio de Comercio Internacional e Industria
MST	Movimiento de los Trabajadores sin Terra

NIPs	Nuevos países industrializados
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
OIT	Organización internacional del trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPA	Operación Pan-Americana
P1MC	Programa Un Millón de Cisternas
PAEG	Plan de acción económica del gobierno
PDNE	Política de Desarrollo del Noreste
PDSA	Política de Desarrollo del Semiárido
PIB	Producto Interno Bruto
PNDR	Política Nacional de Desarrollo Regional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMESO	Programa de las Mesorregiones
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PSI	Proceso de Sustitución de las Importaciones
RN	Rio Grande do Norte
RPP's	Reclamaciones, Preocupaciones y Problemas
RPQs	Reivindicaciones, Preocupaciones e Cuestiones
SOHIDRA	Superintendencia de Obras Hidráulicas
SRH	Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará

STRLM	Sindicato de Trabajadores Rurales de Limoeiro do Norte
SUDENE	Superintendencia de Desarrollo do Noreste
TRAMAS	Centro de Trabajo, Medio Ambiente y Salud para la Sostenibilidad
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN 19

1.1 Procedimientos metodológicos 23

1.2 Organización del estudio 25

2 ESTADO Y ECONOMÍA: EVALUACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN BRASIL 27

2.1 La caída del liberalismo y la emergencia del intervencionismo estatal 29

2.2 El modelo de intervención estatal brasileño 34

2.3 Crisis del modelo de intervención estatal brasileña y necesidad de reforma del Estado 43

2.4 El surgimiento de un nuevo paradigma de desarrollo y la incorporación del principio de sostenibilidad 50

2.5 La operacionalización del principio de sostenibilidad y la estrategia de desarrollo local 56

3 LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL Y LAS INNOVACIONES EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL EN EL NORESTE DE BRASIL 66

3.1 Evolución de la intervención estatal en el Noreste de Brasil 66

3.1.1 *La fase de intervención hidráulica* 69

3.1.2 *La fase de intervención económica* 74

3.1.3 *La fase de intervención sostenible* 83

3.2 El BNB como institución fundamental para el desarrollo regional del Noreste 86

3.3 Intervención estatal en el Noreste e inclusión de la sostenibilidad y la participación social en la implementación de políticas públicas de desarrollo local 97

3.4 Innovaciones en la política de desarrollo regional y mejora de la participación local y social en el noreste de Brasil 103

3.5 Importancia de la participación en la gestión de las políticas públicas y la reanudación de la discusión sobre desarrollo regional por parte del Gobierno Federal de Brasil 104

4 LAS OPORTUNIDADES Y RETOS DE IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PARA PROMOVER EL DESARROLLO EN CHAPADA DO APODI 118

4.1 La perspectiva constructivista como aporte teórico y metodológico a la evaluación de políticas públicas en Chapada do Apodi 118

4.2 Procedimientos metodológicos para la investigación empírica 122

4.2.1 *Composición de la muestra de Investigación* 123

4.2.2 *Recolección de datos* 125

4.2.3 *Análisis de datos* 127

4.2.4 *Agentes políticos - AP* 129

4.2.5 *Agentes económicos - AE* 137

4.2.6 *Agentes sociales – AS* 147

4.2.7 *Agentes institucionales - AI* 157

4.2.8 *Análisis conjunto de todos los agentes* 167

CONCLUSIONES 178

CONCLUSÕES 189

REFERENCIAS 198

1 INTRODUCCIÓN

El final de la Segunda Guerra Mundial marca el comienzo de un período de gran transformación en la economía mundial. El mencionado cambio fue evidenciado por una mayor intervención estatal en las economías de las naciones, desarrolladas o no. Durante este tiempo, el Estado ya no es solo un regulador del sistema económico, según los dictámenes de la teoría liberal, sino que también asumió los roles de planificador, financiador y ejecutor en el proceso de desarrollo, situación que se mantuvo prácticamente inalterada hasta la década de los ochenta.

En las dos últimas décadas del siglo XX, sin embargo, se inició un período de crisis para este modelo de intervención estatal, con otro proceso de cambios vertiginosos en el conjunto de la sociedad mundial, provocando una nueva transición económica, política, cuestiones sociales y ambientales.

Tales cambios resultan de una reorganización del sistema capitalista que, en las circunstancias de los cambios impuestos por la nueva orden mundial, obliga a los agentes sociales (Gobierno, Mercado y Sociedad Civil) a que reconsideren el concepto de desarrollo, el servicio público, la relación entre sectores público y privado y, en consecuencia, entre Estado y Sociedad.

El punto central del nuevo paradigma de desarrollo es el rechazo a la búsqueda del crecimiento económico a cualquier precio, lo que impone una importante calificación en relación con el modelo anterior, tanto desde el punto de vista medioambiental, social, cultural y político.

En estas circunstancias, aspectos como qué producir, cómo producir, para quién producir, se vuelven imprescindibles y claves de todo el proceso de gestación de los proyectos de desarrollo, que abandonan un entorno gestionado por el estrecho concepto de “crecimiento económico” para iniciar la exploración de los conceptos más amplios de “desarrollo”, que es capaz de involucrar a toda la sociedad en su operacionalización.

En Brasil, el fracaso del modelo económico desarrollista genera una crisis en las agencias de planificación regional del país, creadas para actuar dentro de la concepción económico-cuantitativa del desarrollo. Esta situación se vio agravada por la promulgación de la Constitución de 1988 que, al descentralizar las políticas públicas, convirtió a los

municipios en los principales protagonistas de la acción estatal, vaciando aún más esos órganos de planificación.

En este nuevo contexto, correspondió a la sociedad civil un papel destacado, cumpliendo, entre otras cosas, la tarea de controlar las estructuras de los poderes económicos y políticos, acompañándolos e interactuando con ellos, en una notable complementariedad a la acción del Estado y del mercado, aún no observado en la historia. Esto se materializó en base a las siguientes acciones: regulación compartida, presentación de propuestas y soluciones a nivel local y, fundamentalmente, el desarrollo del ejercicio de la ciudadanía con la creación de espacios éticos y políticos en las comunidades.

Así, la estrategia de desarrollo local aparece como una alternativa para crear un entorno propicio para la autogestión de las comunidades, fortaleciendo el movimiento comunitario a través de la delegación de poderes. Con eso, las comunidades ganan fuerza y credibilidad en la fiscalización del poder público. Al mismo tiempo, contribuyen al logro de la sustentabilidad (entendida en sus más diversas dimensiones) del lugar definido; la elaboración de un nuevo modelo de administración pública; y el surgimiento de otra relación entre Estado y Sociedad.

El entendimiento del Estado que orienta esta tesis es el que lo identifica como un campo de relaciones, de intereses divergentes; espacio donde se establecen los conflictos de la sociedad. Este Estado no es una entidad abstracta: se materializa a través de instituciones. En este sentido, establece como premisa la comprensión del Estado no como el principal agente de las políticas públicas, sino abierto a la participación de la sociedad en la discusión y operacionalización de políticas de promoción del desarrollo. En esta perspectiva, el Estado, su política, sus modalidades, su estructura, no traducen los intereses de la clase dominante de manera mecánica, sino a través de una relación de fuerzas que lo convierte en un compromiso, una coalición de clases. Está en línea con la visión propuesta por Przeworsky (1989), que identifica la organización del Estado como institución y las políticas emprendidas por él como expresión de un compromiso de clase específico.

Esta concepción del Estado lo identifica, superando un conjunto de dispositivos e instituciones, como campo político y procesos estratégicos, donde se cruzan núcleos y redes de poder que, a la vez, articulan y señalan contradicciones y discrepancias entre sí,

constituyéndose, así, por dos elementos que son las fuerzas políticas y su materialidad institucional, en una relación de condicionamiento del aparato institucional por las fuerzas políticas que, sin embargo, no ocurre de manera mecánica (Fleury, 1994).

En línea con este pensamiento, elegimos la tesis de Vázquez-Barquero como camino epistemológico, que aboga por la relevancia de las instituciones, entendidas como las “reglas del juego”, así como de las organizaciones locales en el proceso de implementación de las políticas de desarrollo local, constituyéndose como herramienta para dilucidar la dinámica y praxis económica en el ámbito de la efectividad de las políticas y su desempeño frente al desarrollo local. Este marco teórico nos permite analizar el caso - las políticas públicas implementadas en Chapada do Apodi - en la medida en que existe un cambio institucional en el desempeño del Estado en ese territorio con el objetivo de promover el desarrollo local, como un discurso anclado en la sostenibilidad y en participación social.

La posibilidad de participación social que plantea esta modalidad de acción estatal está directamente relacionada con el objetivo general de esta tesis, que es evaluar cómo se hace efectiva la incorporación del discurso de sostenibilidad y participación social en las políticas de desarrollo regional implementadas en el Noreste de Brasil, más específicamente en Chapada do Apodi. Sin embargo, en medio de la necesidad de entendimiento, nos preguntamos: ¿cómo evolucionó el papel del Estado en la promoción del desarrollo de Brasil y cuáles son los posibles cambios en relación a la política, la economía y la cuestión social? ¿Cuál es el papel del Estado de Noreste en Brasil (para ello, es necesario identificar los principales factores que lo desencadenaron y caracterizaron en cada período)? ¿Cuál es el modelo de intervención adoptado por el Estado desde la segunda mitad de la década de 1990, que define una nueva propuesta de intervención en la búsqueda del desarrollo regional? ¿Y cómo podemos evaluar los resultados observados de este nuevo proceso de intervención política y económica, a la vista de los agentes involucrados en su realización en Chapada do Apodi?

Esta vez, buscamos acompañar la modalidad de intervención del Estado desarrollista en la promoción del desarrollo regional, desde el momento en que su acción partió de una concepción cuantitativa hasta el desempeño enfocado en la sustentabilidad, como la estrategia de desarrollo local implementada en el Noreste de Brasil desde Década

de 1990. La intervención estatal practicada en el territorio mencionado representó un hito en la búsqueda de nuevas soluciones al problema de la región, desempeñando un papel importante en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo regional.

La hipótesis central de esta investigación es que la experiencia de desarrollo local implementada en Chapada do Apodi representa un nuevo modelo de intervención estatal en la promoción del desarrollo regional en Brasil, con el Estado reformando su estructura a mediados de la década de 1990 para cumplir con esta nueva misión, buscando adaptarse a la nueva concepción del desarrollo y del Estado emergente en el período, que preconizaba por la incorporación de la sostenibilidad y la participación de la sociedad en su estrategia de intervención.

Desde esta suposición inicial, es necesario plantear unas hipótesis secundarias: Que la reorientación de la estrategia estatal está relacionado con a) la existencia, en el Banco del Nordeste do Brasil, de un proyecto de cooperación técnica internacional con el PNUD; b) la preocupación de un grupo de técnicos del BNB que propugnó una expansión de las operaciones del Banco, sin pasar por la acción crediticia; y c), sobre todo, la coyuntura política y económica creada en Ceará en la segunda mitad de los años ochenta, expresada principalmente por el ascenso al poder político de un grupo de empresarios, que asumió y modernizó el patrón de gestión pública en el Estado, transformando la experiencia de Ceará en referencia a varios estudios sobre gestión pública, en Brasil y en el mundo. Es de destacar que, en 1995, con la elección de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a la Presidencia de la República de Brasil, este mismo grupo político asumió el mando del Banco del Nordeste, desencadenando un cambio organizativo que materializaría la nueva etapa de la intervención estatal en Brasil. Región, que la actividad de ese banco incide directamente en la intervención realizada en Chapada do Apodi, objeto de análisis empírico de esta investigación.

Para sustentar las hipótesis presentadas, debemos plantear como supuesto que la creación de infraestructura hídrica en el contexto de Chapada do Apodi generó dinamismo económico -especialmente en relación a la agroindustria orientada al comercio exterior- y la implementación de un sistema productivo basado en el monocultivo, el uso excesivo de plaguicidas y la explotación y sobreexplotación de mano de obra de bajo valor agregado.

Por otro lado, el tipo de cambio institucional, aunque necesario para los cambios que se llevan a cabo en la región, no resulta ser una “conditio sine qua non” para efectuar las propuestas de desarrollo económico local. En resumen, nos lleva a un modelo agrario exportador que es característico de la etapa de colonización brasileña y que no dialoga con los principios de sostenibilidad y participación social que deben orientar la noción de desarrollo local.

1.1 Procedimientos Metodológicos.

El marco metodológico en el que se sustenta esta investigación se puede resumir en tres pasos: estudio de caso, método histórico e investigación empírica (Análisis de Contenido y Círculo Hermenéutico Dialéctico). El tema, por su complejidad, dialoga con la trayectoria variante propuesta. No existe una sola metodología o devenir, sino varias que en conjunto nos respondieron sobre la sustentabilidad y participación social en el desarrollo de Chapada do Apodi y, además, nos permite a través de la realidad evaluar la teoría y supuestos hipotéticos mencionados. A continuación, describimos los pasos de cada camino elegido para llevar a cabo esta investigación.

El primer paso es el estudio de caso, en los términos propuestos por Yin (2015), empleando un enfoque cualitativo y cuantitativo en su realización. Como ya se mencionó, la investigación tiene como campo empírico Chapada do Apodi, un territorio de formación montañosa ubicado en la región semiárida de la Región Noreste de Brasil, en el límite entre los estados de Rio Grande do Norte y Ceará, que abarca un total de nueve municipios. La complejidad del campo requiere múltiples exponentes de análisis, esta vez se inserta como una investigación descriptiva y explicativa, dispuesta a interpretar tanto los aspectos más profundos de la conducta humana, como los hábitos, actitudes y tendencias de acción del grupo investigado, como cuantificar opiniones, datos recogidos en la recolección de información, además del uso de recursos y técnicas estadísticas. El estudio de caso de la región elegida es fundamental para comprender las condiciones económicas, políticas, sociales y ambientales en detrimento de otras realidades. Es de destacar que Ceará es reconocida como un caso de éxito, por implementar en su parte un gran proyecto de modernización agrícola, que le da un gran dinamismo económico a la región, pero que recibe varias críticas en relación a los problemas generados,

especialmente en lo que se refiere a las dimensiones ambiental, política y social, que será objeto de nuestra evaluación. En resumen, para que podamos evaluar las políticas relacionadas con el desarrollo, por ejemplo, la dimensión ambiental en el caso concreto, es necesario utilizar el estudio de caso como herramienta metodológica primaria y acorde con la realidad. El objeto exige la metodología, en este caso, y no al revés.

El segundo paso es la utilización del método histórico, pues creemos que es el más adecuado para reflexionar sobre los hechos y estructuras de una determinada sociedad, elemento central para su comprensión (Burke, 1992) y no sería diferente en el ámbito específico del desarrollo local bajo análisis. El enfoque histórico también permite una interconexión con diferentes áreas del conocimiento (interdisciplinariedad) y el uso de múltiples perspectivas teóricas y metodológicas, pudiendo llevarse a cabo de manera concurrente con otros métodos de investigación, sin perjuicio del análisis. Así, utilizar la perspectiva histórica en la presente tesis nos permite comprender los aspectos de la coyuntura económica, social y política que envuelven el objeto de investigación, así como verificar el cambio estructural (mencionado en el marco teórico) en cada marco temporal delimitado.

La tercera vía es la investigación empírica, que se realizó a partir de la información recopilada mediante el uso de entrevistas semiestructuradas e investigación documental y, como recurso complementario, las observaciones de campo. La muestra de encuestados se compuso de manera intencional y no aleatoria, con el objetivo de buscar la profundidad en la información, requerida por el enfoque cualitativo, conformada por 15 personas vinculadas al proceso vivido en Chapada do Apodi, divididas en cuatro categorías, a saber: agentes políticos, institucionales, económicos y sociales. Esta herramienta tiene como objetivo permitir la valoración de la perspectiva del desarrollo local desde el marco que aporta la teoría y el rol de las instituciones.

Los datos recopilados fueron analizados mediante la técnica de Análisis de Contenido formulada por Bardin (2011), utilizando el software IRaMuTeQ para la consolidación de datos. IRaMuTeQ es un software gratuito vinculado al paquete estadístico R para análisis de contenido, lexicometría y análisis del discurso. Fue desarrollado por el Laboratoire d'Études et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales de la Universidad de Toulouse.

Otro procedimiento metodológico utilizado para el análisis de datos fue el Círculo Hermenéutico- Dialéctico, propuesto por Guba y Lincoln (2011), como un método que pone en diálogo el discurso de los agentes investigados, mediante una lanzadera constante que captura la realidad en estudio, a través de un análisis que se configura en el encuentro entre los grupos investigados y el investigador. Así, en el momento de la recopilación de datos, se produce la interacción del discurso de los entrevistados, lo que permite un análisis previo de los datos recolectados, constituyendo así un procedimiento metodológico muy dinámico, que confronta a los agentes involucrado en la investigación.

El conjunto metodológico descrito anteriormente proporcionó las bases necesarias para la evaluación de las políticas públicas de desarrollo regional implementadas en Chapada do Apodi, desde una perspectiva constructivista. En efecto, se obtuvieron aclaraciones sobre la realidad investigada, dando lugar a una consciencia de los problemas y las condiciones que los generaron, situación develada a partir de las conexiones que se establecieron entre las entrevistas semiestructuradas, la bibliografía y los documentos consultados, así como las observaciones participantes. A partir de lo anterior se logró llegar al final de esta investigación con un resultado coherente y lo más cercano posible a la realidad estudiada, para que, si así lo desea, el poder público pueda desarrollar los medios y estrategias para orientar y construir una intervención que tenga conexión con la praxis y proporcione resultados plausibles en el ámbito de su intervención.

1.2 Organización del estudio

La organización del trabajo incluye, además de esta introducción, otros cuatro capítulos y las conclusiones. En el primero, se aborda cuál es el papel del Estado y su participación en la promoción del desarrollo en el debate contemporáneo, abordando el uso de la institucionalidad en el análisis de políticas públicas. Seguidamente, en el segundo capítulo, se identifican los modelos de intervención del Estado en el capitalismo, tanto en los países centrales, el llamado Estado de Bienestar Social, como en los países en desarrollo, el llamado Estado Desarrollador, modelo prevaleciente en América Latina en general, y en Brasil en particular.

El tercer capítulo ofrece una retrospectiva de la acción estatal en la Región Noreste, explicando los tres momentos de esta intervención: las fases hidráulica, económica y sustentable, así como las instituciones responsables de lograr cada una de ellas. En ese momento, se evidencia el cambio experimentado en el Banco del Noreste, desde la segunda mitad de la década de 1990, entendida como la “tercera fase” de la intervención estatal en la Región, que inaugura un momento en la intervención del Estado en la promoción del desarrollo regional, con la incorporación de los principios de sostenibilidad y participación social en su realización.

Es necesario verificar las implicaciones y efectos de esta experiencia y su relación con la existencia de una nueva élite política en Ceará; el tránsito de esta élite en los organismos financieros internacionales; y el hecho de que, durante este período, existe un programa de cooperación técnica internacional vigente en la Institución. Además, se perfila por la realidad concreta de experimentar este nuevo modelo de intervención estatal en la promoción del desarrollo regional, que es la experiencia de desarrollo local implementada en la Chapada do Apodi desde la década de 1990. Finalmente, en el capítulo cuarto, se evalúa, desde una perspectiva constructivista de evaluación de las políticas públicas, los resultados de esta intervención, apoyados en la perspectiva de los distintos agentes involucrados en el proceso.

Y, finalmente, el último capítulo comprende las consideraciones finales y algunas conclusiones generadas con la realización de este trabajo de investigación. Los resultados obtenidos en la investigación con los cuatro grupos investigados (político, económico, institucional y social) revelaron la dimensión destructiva de la agroindustria y sus implicaciones para la dinámica de toda la Chapada do Apodi, pero, sobre todo, en el Municipio de Limoeiro do Norte - Ceará, puntos emergentes que van desde la privatización del agua en el territorio hasta la fumigación aérea de plaguicidas, lo que ha implicado una concentración anormal de sustancias tóxicas en la composición del agua, aire y suelo, contaminándolos, condición que puede estar relacionada con los graves problemas socioambientales observados, que van desde el aumento en el número de niños nacidos con malformaciones, la escalada en el número de personas con síndromes respiratorios graves, deficiencias hepáticas y también casos de algunas neoplasias

malignas, así como la criminalización y asesinatos de algunos de los que se opusieron a este modelo de (des) implicación establecido en ese local.

2 ESTADO Y ECONOMÍA: EVALUACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN BRASIL

Estado y Economía están interrelacionados en sus diferentes dimensiones e intersecciones con respecto al desarrollo. Comprender el papel del Estado en la promoción del desarrollo¹ y en el debate sobre el análisis de las políticas públicas ha sido una de las muchas preocupaciones de los autores académicos en el tema. En este sentido, atendiendo a la imperiosa necesidad de debatir y fortalecer la epistemología en relación a la temática, el primer capítulo de esta tesis se centrará en el estudio del papel del Estado en la Economía, en aquellos que se refiere a su relación con la participación y promoción del desarrollo en la perspectiva contemporánea.

La relevancia en la comprensión del papel del Estado en la promoción del desarrollo, específicamente en Brasil, es necesaria por el objeto central en el que se esboza esta tesis: evaluar la incorporación efectiva del discurso de la sostenibilidad y la participación en las políticas de desarrollo regional, en este caso, las políticas implementadas en Chapada do Apodi. El vínculo, por tanto, consiste en abarcar la interrelación del Estado con la Economía en la perspectiva regional y, para ello, recurre a la vía del desarrollo para alcanzar el éxito, más específicamente al desarrollo local que utiliza sus herramientas potenciales y que se inserta en el desarrollo endógeno (Vázquez-Barquero, 2001; 2002).

Un aspecto clave relacionado con el desarrollo es precisamente identificar quiénes serán los agentes sociales responsables de lograrlos. A lo largo de la historia se han identificado dos grandes agentes que intervienen en esta tarea: el mercado y el Estado. Inglaterra, por ejemplo, tuvo su industrialización totalmente impulsada por el mercado, mientras que, en Francia, este proceso experimentó una gran parte del capital financiero. En Alemania, tercera nación europea en industrializarse, el Estado asumió el papel de

¹ En lo que concierne a las teorías del crecimiento económico podemos mencionar: la corriente clásica (Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus), la corriente Keynesiana que se utilizó incluso después de la Crisis de 1929, como se menciona en esa tesis, la corriente neoclásica, el crecimiento endógeno, entre otros más recientes.

inductor, el gran organizador del proceso de industrialización, y en Rusia fue su principal agente, así como ocurrió en toda América Latina y parte de Asia, como identificaron Dulci (2001) y Evans (2004).

En este sentido, para los teóricos de la economía institucional², como Douglas North, el Estado tiene un papel destacado en la determinación del ritmo del desarrollo económico, ya sea estableciendo prioridades, asignando recursos o garantizando los derechos de propiedad. Para Fani (2005), esto sitúa el aspecto de la relación entre el Estado y el desarrollo económico desde un nuevo ángulo: el rol del Estado, no solo como garante de los derechos de propiedad que minimizarían los costos de transacción, favoreciendo el crecimiento y el desarrollo, sino también como definidor de estos derechos. Por lo tanto, según los teóricos institucionales, esto significa que la calidad del desempeño institucional del Estado es crucial para el desarrollo económico. Más específicamente, los institucionalistas afirman que las relaciones económicas que se establezcan únicamente entre agentes privados dejarían de ser autónomas y suficientes para promover el desarrollo, siendo, por tanto, necesarias para la intervención estatal, basada en sus instituciones.

Esta intervención estatal en las economías de los países se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de las tesis de Keynes, habiéndose preparado bajo dos modelos: el Estado de Bienestar Social (que se implementó en los países desarrollados, donde el capitalismo ya había establecido las condiciones de producción y reproducción) y el Estado desarrollista (que tenía como escenario a los países en desarrollo de América Latina y Asia, principalmente, donde aún no existían las bases necesarias para garantizar la acumulación de capital). Sin embargo, antes de mostrar estos modelos, se hace una breve presentación sobre el surgimiento del papel estatal en la promoción del desarrollo, observado desde la segunda posguerra, debido al declive del liberalismo económico³.

² Aunque solo mencionamos a North como exponente, son innumerables los otros autores que conforman la teoría institucionalista. Por ejemplo, podemos citar a Rutherford (1994), Hodgson (1994) y Ferrari y Conceição (2001). Autores importantes del tema son Williamson (cambio institucional) y North y R. C. O. Matthews, ambos mencionados en esta tesis. institucional - North y R. C. O. Matthews. Finalmente, sin embargo, aún podríamos usar las ponderaciones sobre el nuevo institucionalismo, véase Furubotn y Richter (2005).

³ La gran referencia del liberalismo económico es Adam Smith (1723-1790).

De lo general a lo particular, la perspectiva metodológica de este capítulo abordará inicialmente la identificación del mercado y el Estado como agentes esenciales para el desarrollo de Brasil, desde el aspecto de la economía institucional, en los términos propuestos por Acemoglu & Robinson (2012). Así, la estructura del capítulo se divide en: a) la caída del liberalismo y el surgimiento del intervencionismo estatal; b) modelo de intervención estatal brasileña; c) atribuciones del Estado desarrollista; d) crisis del modelo de intervención; e) el surgimiento de un nuevo paradigma de desarrollo; y f) la operacionalización del principio de sostenibilidad y la estrategia de desarrollo local.

2.1 La caída del liberalismo y la emergencia del intervencionismo estatal.

La búsqueda del crecimiento económico es algo que todas las naciones deben perseguir. En pos de este objetivo, las prácticas que contribuyeron a incrementar la acumulación y la productividad fueron vistas como beneficiosas para el sistema capitalista, siendo, en el liberalismo, la doctrina individualista la principal, ya que se defendió la libertad individual como condición necesaria para la producción y reproducción de la actividad capitalista y ninguna entidad debe invalidar este derecho. En este sentido, el liberalismo defendió el principio de autorregulación de la esfera económica mediante mecanismos de mercado, especialmente los mecanismos de competencia perfecta y oferta y demanda. De esta forma, se garantizaría el interés por sus intereses individuales, el interés colectivo y el aumento de la riqueza nacional.

En este sentido, la esfera política se debe reducir a garantizar el pleno y efectivo funcionamiento del mercado y de todas sus instituciones, es decir, la perfecta operacionalización de sus mecanismos de autorregulación. El papel del Estado se redujo básicamente a garantizar la protección de la propiedad privada, los contratos obligatorios, la seguridad pública y, en general, la abolición de todas las formas de existencia externas al mercado, subordinando así lo político a lo económico.

La crisis de 1929 reveló los males de un mercado abandonado a sus propios dispositivos. La apatía económica y el malestar social resultante de la Gran Depresión exigieron que la solución de la crisis pasara por la intervención estatal en la economía, dada la incapacidad del liberalismo para sacar a la economía mundial de la espiral recesiva impulsada por lo que los economistas llamaron la insuficiencia crónica de la

demanda agregada (Keynes, 1982). Es decir, la existencia de capital acumulado para la producción, pero sin un mercado de consumo que lo absorba, resulta en desempleo, lo que agrava el problema del subconsumo, etc. Para revertir la situación, “era necesario autorizar la acción contracíclica del Estado y los mecanismos de protección social para amortiguar los efectos de la crisis e invertir la espiral recesionista” (Bento, 2003: 06), salvándose así el capitalismo de sí mismo. La creación de los mecanismos de protección inicial no es contra el mercado o el mantenimiento del sistema capitalista, por el contrario, constituyen herramientas de instrumentalización y materialización del sistema, ya que le permitieron no desmoronarse en la pseudo-lógica de la autorregulación del sistema mercado y sus instituciones.

Como consecuencia, en un primer momento, de la inercia ante el desequilibrio económico de los gobiernos liberales, surgió el surgimiento de gobiernos intervencionistas con el fin de solucionar los problemas que presentaba la crisis en ese momento, en particular, para paliar el desempleo y recuperar la economía.

Al mismo tiempo, en los Estados Unidos de América (EE.UU.), el gobierno del presidente Roosevelt adoptó un plan económico - el New Deal - que constituía un programa de obras públicas para contener el desempleo y la concesión de préstamos para reactivar la economía. También se introdujeron programas de política pública centrados en la asistencia, como el seguro de desempleo, que hasta entonces no existía.

En Europa, esta transición tuvo lugar con graves consecuencias políticas. En países donde la organización sindical era robusta y organizada, el miedo a una revolución socialista, similar a la que ocurrió en la Unión Soviética, llevó a sectores de la clase media y conservadores, como los militares, a apoyar a los partidos de derecha como medio para contener el avance socialista. Expresando un discurso nacionalista y ensalzando la recuperación económica, estos partidos unieron fuerzas con sectores de la burguesía industrial desde que llegaron al poder. Mediante la movilización de las masas, estos partidos lograron el consenso necesario para restringir los principios democráticos e instituir regímenes totalitarios, caracterizados por el fascismo en Italia y el nazismo en Alemania.

También en América Latina surgieron movimientos intervencionistas de carácter autoritario que buscaban restablecer el equilibrio interno protegiendo sus exportaciones

de bienes primarios, con énfasis en Argentina y Brasil. Posteriormente, el intervencionismo se perpetuó bajo la figura del Estado impulsor del desarrollo industrial, el Estado desarrollista, fundamentalmente bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

La Gran Depresión tuvo como principal consecuencia el abandono del discurso liberal, principalmente el que trataba de la relación del Estado con la economía. El Estado no solo fue responsable de sostener varias economías en el período de crisis, sino que fue el motor que las impulsó, una vez más, al crecimiento, ya sea combatiendo el desempleo con obras públicas, bien financiando o protegiendo la economía nacional. El papel activo del Estado en la economía, rompiendo con las viejas propuestas liberales, fue el principal cambio que introdujo la crisis de 1929 en la filosofía económica mundial. Es importante resaltar que las formas y grados de este intervencionismo estatal se dieron de acuerdo a las necesidades económicas de cada país y, principalmente, de acuerdo a su dinámica sociopolítica, lo que determinará el tipo de gobierno y su forma de actuar.

Al señalar al Estado como regulador de la economía, surge otro modelo de Estado que favorecería el crecimiento económico, que asumió dos vertientes: el modelo de bienestar social, implantado en los países considerados “desarrollados” - donde las condiciones para la acumulación de capital - y el modelo desarrollista, activo en países “en proceso de desarrollo”, como Brasil, donde era necesario realizar la transición económica del modelo agrario-exportador a la economía urbano-industrial.

La operacionalización del modelo de intervención estatal desarrollista latinoamericano contó con una participación decisiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL), que atribuyó el subdesarrollo de los países periféricos a factores externos, como la dependencia financiera de los países centrales y factores internos, resultantes de la concentración de la tierra y el reducido tamaño del mercado interno (Souza, 1999). Si bien se considera que la CEPAL, bajo el liderazgo intelectual del economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986), tiene el mérito de establecer un concepto de desarrollo genuinamente latinoamericano, no se puede negar la influencia que ejerce el racionalismo constructivista en su comportamiento.

El modelo de la CEPAL recomendaba a los países en desarrollo adoptar la estrategia definida como el “proceso de sustitución de importaciones”⁴, como ejemplo, iniciada en Brasil a principios de la década de 1930. Las implicaciones de adoptar esta estrategia son manifiestas - reducir la dependencia de estos países en relación a los países ricos y, por otro lado, desafiar la ideología clásica del *laissez-faire*, reafirmando, en varios países latinoamericanos, un período de mayores intervenciones de sus respectivos gobiernos.

En ese momento, el entendimiento mayoritario de la CEPAL era la idea de que la industrialización era la mejor vía para lograr el desarrollo, aunque no ocurre lo mismo con la cuestión de los agentes y caminos que deben tomar este proceso. Hubo una corriente, en la que participaron el brasileño Roberto Campos y gran parte de los dirigentes de la CEPAL, quienes defendieron un desempeño en las actividades de creación de infraestructura, con dirección del Estado. En el otro extremo, un grupo - representado por el intelectual orgánico Santos y el industrial Roberto Simonsen - defendía la alternativa del desarrollo privado, más orientada al corto plazo y al mercado. Así, “existe una discrepancia entre nacionalistas, partidarios del crecimiento egocéntrico y cosmopolitas, dispuestos a recurrir al capital extranjero” (Hermet, 2002: 36).

La perspectiva nacionalista es la más cercana al “estándar” de estado desarrollista propuesto por Evans (1993). Para el autor, la experiencia de intervención estatal ocurrida en países subdesarrollados desde el segundo período de posguerra ha generado tres arquetipos de Estado distintos, de los cuales solo uno se considera efectivamente “desarrollista”. El primer arquetipo se refiere a la experiencia de intervención vivida en Zaire bajo el gobierno de Joseph Mobuto, que comenzó en 1965. Allí, según Evans (1993), un ejemplo de un ‘manual de estado depredador’ en el que se observa la preocupación de la clase política con la búsqueda de ingresos ha convertido a la sociedad en una presa⁵.

⁴ Este modelo de desarrollo, basado en una fuerte política de estado e industrialización centrada en la sustitución de importaciones (produciendo en el país lo que hasta entonces le importaba), funcionó durante cerca de medio siglo, agotando, sin embargo, sus posibilidades de sostener la expansión económica a finales de la década de 1970 (Brum, 2000: 85). Tradicionalismo y arbitrariedad, cualidades patrimoniales que retrasaron el desarrollo capitalista (Evans, 1993).

⁵ Según Evans (1993), la experiencia de intervención estatal ocurrida en Zaire no cumplió con los requisitos previos más básicos para el funcionamiento de una economía moderna: cumplimiento regular

Esta afirmación se confirma al observar el segundo arquetipo de intervención estatal expresado por Evans (1993), que sitúa el éxito económico de los nuevos países industriales (PIN) en Asia Oriental, Corea y Taiwán, como directamente dependiente de la participación activa del Estado. Esta implicación estatal se manifiesta tanto en la promoción de una rápida industrialización local (propuesta por el racionalismo constructivista), como en la ejecución de una agenda de ajuste neoliberal (propuesta emergente de los años 1980, a nivel mundial; y 1990, en Brasil).

La experiencia de la intervención estatal asiática se destaca como verdaderamente desarrollista, diferenciándose, por tanto, de la intervención africana, en los siguientes aspectos: a) existencia de instituciones activas y coherentes, que orientaron la acción estatal; b) dichas instituciones reclutaron a sus empleados de la meritocracia weberiana; c) esta burocracia se vio fortalecida por una red de relaciones informales que contribuyó a promover la coherencia empresarial interna y vinculó al Estado con el sector privado, insertándolo, de manera autónoma, en la estructura social circundante; d) las intervenciones estatales utilizaron el criterio de selectividad a la hora de elegir sus acciones (Evans, 1993).

A pesar de algunas diferencias en la operacionalización del modelo asiático, el citado autor señala como un rasgo llamativo de la intervención estatal, tanto en Corea como en Taiwán, y en Japón, que sirvió de ejemplo, el desempeño del Estado basado en una fuerte institución económica, que llevó a tu acción. En estos países, las instituciones estatales fueron cruciales para obtener el capital necesario para la inversión industrial, funcionando como un sustituto del mercado de capitales subdesarrollado, al mismo tiempo que indujo cambios en las decisiones de inversión.

Según Evans (1993), en los tres países asiáticos mencionados, las iniciativas políticas que facilitaron la transformación industrial tenían su raíz en una organización burocrática coherente y competente, denominada por el autor como “órgano piloto”. En Japón, por ejemplo, el MITI (Ministerio de Industria y Comercio Internacional) influyó en la aprobación de los préstamos de inversión; así como participó en la asignación de divisas para fines industriales y licencias de importación de tecnología extranjera;

de contratos, suministro y mantenimiento de infraestructura, inversión pública en salud y educación, mostrando que la ausencia de un aparato burocrático coherente impide el desarrollo de las naciones.

proporcionó exenciones fiscales y cárteles de orientación administrativa articulados, que regularían la competencia en un sector (EVANS, 1993). En Corea, el DPE (Departamento de Planificación Económica) es la institución que apalanca el desempeño del Estado desarrollista, papel que en Taiwán desempeña el Consejo de Planificación y Desarrollo Económicos (CPDE). Evans (1993: 128) aclara, sin embargo, que la existencia de estos “súper órganos” no elimina la impugnación dentro de la burocracia, a pesar de que “la existencia de un determinado órgano con liderazgo generalmente reconocido en el área económica permite la concentración de talento y especialización y da a la política económica una coherencia de la que carece un aparato estatal de organización menos definida”.

En América Latina, tercer y último arquetipo propuesto por Evans (1993), es donde la intervención del estado desarrollista, mediante la sustitución de importaciones, brindó a los países la capacidad de desarrollar un sector industrial complejo formado por varios segmentos, siendo el caso brasileño el más exitoso en este proceso, aunque no ha sido completamente efectivo en su intención de transformarse efectivamente en un estado desarrollista. Para Evans (1993), el marcado contraste entre las experiencias de intervención estatal africana y asiática pone en duda la tesis que atribuye la ineficacia de la experiencia latinoamericana a su carácter burocrático, siendo exactamente lo contrario lo que parece más cercano a un diagnóstico. En Brasil, la ausencia de una burocracia plenamente meritocrática, insertada autónomamente y mínimamente selectiva, fue el motivador de no haber avanzado en la dirección de constituir un Estado efectivamente desarrollista. En la siguiente sección, abordaremos el modelo de intervención estatal brasileño, teniendo en cuenta los aspectos ya mencionados aplicados en el contexto de la experiencia latinoamericana y el modelo asiático.

2.2 El modelo de intervención estatal brasileño.

Los historiadores señalan cuatro fases en el proceso de desarrollo de la economía brasileña (Brum, 2000) - 1) fase de exportación primaria (1500-1930); 2) fase del intento de desarrollo nacional y autónomo (1930-1964); y 3) fase de desarrollo asociado y dependiente (1964-1990, aunque este período se inició en la segunda mitad de la década de 1950); y 4) fase de inserción brasileña en la economía global (desde 1990).

Como explica Furtado (2001), en la primera fase del desarrollo brasileño, relacionada con el período de desarrollo económico preindustrial, Portugal adoptó un modelo de explotación económica conocido como plantación, que tenía las siguientes características: a) monocultivo; b) latifundios; c) uso de mano de obra esclava; d) producción destinada al mercado exterior. En esta situación, la actividad económica de la Colonia no existe por sí misma, sino por su Metrópoli, que define las estrategias de explotación según su conveniencia e interés. Esta situación perdura por mucho tiempo, incluso después de la independencia política de Brasil de Portugal, hecho que no modificó significativamente el vínculo de dependencia que existía en Brasil en relación con los intereses externos.

El comienzo de un cambio efectivo comenzó a observarse solo en 1930, cuando hay evidencia más contundente de la intervención estatal en la promoción del desarrollo económico en Brasil. Fue a partir de este momento que se intentó implementar un modelo de desarrollo nacional y autónomo, basado en la industrialización, mediante la sustitución de importaciones⁶. Este modelo predicaba la promoción del desarrollo desde un único centro dinámico, en este caso São Paulo, creyendo que el dinamismo de este centro se extendería a otras áreas o regiones del país.

La intervención directa del Estado, sin embargo, en la solución de los problemas de la economía brasileña, ha existido desde fines del siglo XIX y principios del XX, durante la economía cafetera, evidenciada en al menos dos situaciones: primero, con la política de atracción mano de obra extranjera para los cafetales, para tratar de resolver el problema que se generaría con la abolición de la esclavitud en Brasil; y luego, con la compra del exceso de producción de café para garantizar el precio del producto en el mercado internacional, lo que garantizaría el margen de ganancia de los cafetaleros, pero también el nivel de ingresos de toda la economía nacional, ya que el sector cafetero fue el más dinámico del país y también el que más ocupaba mano de obra en Brasil.

Así, es evidente que en Brasil el Estado ya practicaba una política anti cíclica para la protección del ingreso nacional en el país mucho antes del advenimiento de las

⁶ Si bien es correcto entender que el modelo de intervención desarrollista, basado en el racionalismo constructivista, se consolida a nivel mundial sólo en la segunda posguerra, con el auge de las ideas de Keynes y la incorporación de la administración científica en su realización.

teorías del economista John Maynard Keynes, primer autor a defender la intervención del Estado en la economía, para generar crecimiento económico y superar los problemas de insuficiencia en la demanda agregada (Keynes, 1982). Sin embargo, es importante resaltar, también, que una intervención estatal expresada en el uso de la planificación con objetivo de promover la industrialización solo ocurrió en Brasil con el lanzamiento del “Plan de Metas” del gobierno de Juscelino Kubitschek, en la segunda mitad de la década de 1950, marcando el inicio de la fase desarrollista en la intervención estatal en el País.

Según Fonseca, Cunha y Bichara (2013), el desarrollismo se entiende como un conjunto de ideas y prácticas efectivas por parte de funcionarios gubernamentales, lo que sugiere que está permeado por una lógica que se expresa como un proyecto de nación, incluida la defensa: (a) industrialización; (b) intervencionismo a favor del crecimiento; y (c) el nacionalismo, entendido en un sentido que va desde la simple retórica conservadora y orgullosa hasta las propuestas radicales de ruptura unilateral con el capital extranjero. No se trata, por tanto, de un fenómeno solo adscrito al campo de las ideas, sino que está dotado del esquema de un programa de acción para revertir un cierto statu quo considerado indeseable, en este caso, el retraso o el subdesarrollo, con todas las consecuencias asociadas: baja productividad, desaprovechamiento de recursos, miseria, disparidades regionales y dependencia externa.

Cabe señalar que el desarrollismo no surgiría espontáneamente, como resultado de realizaciones automáticas del mercado, sino que requeriría acciones inductivas, resultado de decisiones políticas. En este contexto, hay una politización de la economía, reemplazando los mecanismos de mercado, pero sin necesariamente chocar con ella, porque se trata de desarrollo capitalista. Esta necesidad de intervención estatal elimina el desarrollismo del liberalismo en todos sus matices, incluido el neoliberalismo.

En esta justificación de sí mismo, el desarrollo se convierte en la variable necesaria - y, para algunos radicales, suficiente - para alcanzar un fin deseable. En definitiva, la búsqueda de la promoción del desarrollo constituiría la razón de ser del gobierno, lo que apunta a una utopía a estar impregnada de valores de fuerte atractivo social y político, como la igualdad, la racionalidad, la justicia social y la soberanía. Para lograrlo, el desarrollismo requiere de la existencia de clases, segmentos o sectores sociales, dispuestos y capaces de articular un pacto de largo plazo en torno a un programa

mínimo en cuanto a los objetivos a alcanzar, aunque hay desacuerdo sobre los medios y la rapidez implementación de estas políticas de desarrollo. En el caso brasileño del siglo XX, es claro que la ideología desarrollista expresó un consenso para la acción intervencionista del Estado sin, sin embargo, eliminar puntos de conflicto históricamente presentes en la realidad del país, como el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso, la riqueza y el poder, entre pueblos y regiones, siendo ésta una marca típica de la experiencia latinoamericana de modernización, marcada por avances económicos, aunque incapaz de abordar satisfactoriamente los problemas sociales y políticos (Fonseca, Cunha y Bichara, 2013).

En este sentido, se observó que tal lógica de intervención estatal se dio tanto en Brasil como en otros países subdesarrollados, como reflejo de la bipolarización mundial nacida tras la segunda Guerra Mundial. En ese momento se crearon diversos instrumentos de intervención económica para el desarrollo, tales como: la Operación Panamericana (OPA) (una nueva política de cooperación para las relaciones interamericanas); el BID (institución económica para financiar el desarrollo de los países latinoamericanos) y la Alianza para el Progreso (plan de ayuda económica para que los países latinoamericanos salgan del subdesarrollo, pero con fondos muy por debajo del Plan Marshall).

Desde la década de 1930 hasta mediados de la de 1980, el Estado asumió un papel protagonista en el desarrollo, a través de la promoción de investigaciones, becas, seminarios y diferentes estudios sobre el tema de la economía en la región latinoamericana realizados por los organismos especializados de Naciones Unidas. En Brasil, el papel del Estado se intensificó en la década de 1950, inicialmente con el gobierno presidencial de Getúlio Vargas, y su característica esencial fue la idea de que la industrialización planificada por el Estado podría asegurar el crecimiento económico, así como ese capital en el extranjero actuaría como una ayuda para lograr este objetivo. Se creía que, además del incremento del crecimiento económico, mejorarían los índices de calidad de vida de la sociedad, inaugurando un momento de preponderancia del marco técnico-científico en la elaboración e implementación de políticas públicas en el país. Otra característica es el reconocimiento de la imposibilidad de mantenimiento del proceso de sustitución de importaciones con foco en productos primarios, debido a la depreciación de sus precios en el mercado internacional.

Esta vez, avanza un proyecto de industrialización nacional⁷, inaugurando la “segunda fase” del PSI, que consistió en la implantación de la industria de bienes de consumo duraderos (Baer, 1996).

La década de 1960 estuvo marcada por el declive y reducción del crecimiento del producto interno y por la fuerte presión inflacionaria, reduciendo la acción estatal y generando consecuencias, especialmente para el Estado, como lo destaca Brum (2000: 262):

El deterioro económico y la debilidad del gobierno aumentaron las aprensiones de los grupos económicos y de la clase empresarial mientras que los estratos salariales se volvieron más agresivos en sus demandas. Ante esta situación, el Estado brasileño como agente económico estaba perdiendo fuerza. No pudo seguir actuando como el principal impulsor del desarrollo y tendió a la inmovilidad.

La política de Estado adoptada ante estas adversidades es el intento de implementar el Plan Trienal⁸ con un enfoque en la reducción del gasto y la contención salarial como mecanismos de estabilización económica, aunque no fue posible implementarlo efectivamente, así como las “reformas básicas”, entendidas como transformaciones estructurales en el ámbito político y social de Brasil. Estas reformas, a los ojos de los críticos del gobierno, ofrecieron lagunas para un cambio de contenido comunista radical. Así, un escenario de inestabilidad política volaba sobre Brasil en ese momento y, para remediar los impulsos “revolucionarios”, sectores conservadores con apoyo externo iniciaron el proceso de recentralización del poder. El Estado fue utilizado y colocado en el centro como medio de garantizar la estabilidad para un nuevo período de inversión (Fiori, 2003).

⁷ Se empieza a observar una división en cuanto a la participación del capital en el proceso de producción, según el origen y control del mismo. Las multinacionales eran responsable del sector más moderno y dinámico de la economía (bienes de consumo duradero); la empresa privada nacional se limita a operar en sectores tradicionales, con menores requerimientos tecnológicos (bienes de consumo no duradero); dejando a la empresa estatal la tarea de atender las necesidades en infraestructura e industria básica (bienes intermedios y de capital).

⁸ Fue un instrumento para mitigar esta crisis económica y política llevada a cabo por el Gobierno de João Goulart.

La característica de este período fue la implementación de un plan económico que reduciría la inflación, contendría el déficit público y favorecería un nuevo ciclo de inversión. Destacamos que el Plan de Acción Económica del Gobierno (PAEG) (elaborado por técnicos civiles de reconocida capacidad académica y lanzado en 1964), consistió en un conjunto de medidas ortodoxas que buscaban reducir el déficit público mediante el aumento de la tributación y que estimuló la acumulación mediante la compresión salarial. El PAEG garantizó un nuevo ciclo de crecimiento de la economía brasileña, materializado en el llamado “milagro brasileño”, marcando el inicio de la tercera y última fase del proceso de sustitución de importaciones (producción de bienes de capital), convirtiendo a Brasil en el único país de industrialización tardía a completarlo con considerable éxito.

Según Lipietz (1988), el modelo de intervención estatal adoptado en Brasil expresó fallas en su implementación, comprometiendo sus resultados a largo plazo. Para el autor, el éxito de la política de sustitución de importaciones se vio comprometido como resultado de tres cuellos de botella. En primer lugar, el factor trabajo no estaba técnicamente preparado para hacer frente a las nuevas tecnologías que se estaban introduciendo, imponiendo una caída en la rentabilidad del capital. En segundo lugar, los mercados estaban restringidos. Internamente, solo una pequeña parte de la sociedad tenía ingresos para demandar bienes y productos en serie. Externamente, los productos locales no tenían la capacidad técnica suficiente para competir en el exterior con otros bienes.

Y, en tercer lugar, el hecho de que la rápida industrialización solo se logró debido al endeudamiento externo, ya que los términos de intercambio dejaron de ser favorables, lo que tendrá a consecuencias para las cuentas nacionales. Este último factor sería responsable de la crisis que marcaría el fin de la hegemonía estatal en la conducción del crecimiento económico brasileño y un enfriamiento del desarrollismo como marcador de acción pública.

En relación a las atribuciones del estado desarrollista en Brasil, se observa, por tanto, que la promoción de la industrialización en el país requirió un gran esfuerzo para crear las condiciones necesarias, especialmente en infraestructura y en la producción de insumos básicos, no habiendo en Brasil, en la etapa inicio del proceso de industrialización nacional, ni capital privado suficiente, ni capitalistas emprendedores dispuestos a hacerlo,

debido a la necesidad de “inversiones de alto riesgo, un alto volumen de capital, un largo período de maduración y un retorno lento y dilatorio”. (Brum, 2000: 206).

Como no había disponibilidad internacional de capital, como resultado de la crisis mundial de 1929, el éxito de tal iniciativa solo se concretaría con la acción del Estado, que asumió gradualmente el papel del principal agente del desarrollo capitalista brasileño, posteriormente de productor y, por último, de protector de la industria nacional frente a la competencia extranjera.

Ante la imposibilidad de realizar una industrialización en Brasil por la vía evolutiva, como ocurrió en las naciones pioneras, el Estado brasileño se encargó de crear las condiciones necesarias para su consecución: reunir el capital indispensable, aprovechando al máximo los ahorros internos; crear empresas estatales en los sectores básicos; dirigir posibles inversiones privadas; establecer reservas de mercado para proteger la industria naciente, brindar incentivos fiscales, subsidios, exenciones e incentivos; y patrocinar la formación de un mercado interior. Todos estos factores llevaron a una tendencia a la nacionalización de la economía brasileña, que, a través de sus empresas estatales, asumió el papel de tutela e impulsora del desarrollo brasileño (Brum, 2000).

Además de estos factores ligados a las condiciones económicas, otros elementos de carácter sociopolítico y cultural justificaron la existencia de un Estado fuerte en la promoción del desarrollo nacional, entre los que se mencionan: la fragilidad del principiante burgués, la fragmentación cultural de la sociedad, el bajo nivel de cohesión social, base cultural débil, fuerte tradición paternalista / notarial y escasa conciencia histórica de los distintos segmentos sociales. Por tanto, según Brum (2000: 206-207), “ante la debilidad del tejido empresarial nacional, el Estado debe suplir sus carencias, ocupar el espacio disponible y orientar el proceso” creando así “(...) las condiciones objetivo (económico, social, político y cultural), (...) indispensable como palanca para el proceso de industrialización y el proceso de acumulación de capital”.

Bajo la presidencia de Juscelino Kubitschek⁹, el Estado comenzó a asimilar nuevas funciones y a jugar el papel de inducir la industrialización brasileña. Actuando

⁹ Presidente de Brasil en el período desde 1956 hasta 1961.

como emprendedor, se concentró en controlar la industria básica y diversificar y modernizar los sectores de infraestructura, buscando en el mercado financiero externo y en los mecanismos inflacionarios los recursos necesarios para sus inversiones.

Como regulador, intervino en el control del ingreso de capital privado extranjero, estableciendo reglas sobre el uso interno de estos capitales y su asociación con el sector privado nacional. La materialización de este tipo de intervención se encuentra en el Plan de Metas, el cual consistió en un programa de inversiones en sectores estratégicos, en el que el objetivo fue establecer relaciones entre el Estado y la economía nacional a través de la integración de los sectores público, privado nacional e internacional privado.

En los gobiernos de las fuerzas armadas¹⁰ se intensifica aún más la participación del Estado en el ámbito económico. Impulsado por la necesidad de ofrecer infraestructura y bienes intermedios, el Estado instala nuevas empresas estatales financiadas con préstamos externos; - destacando las inversiones en telecomunicaciones, electricidad y acero. Como señala Brum (2000: 303-304), en este momento se han creado más empresas estatales que en cualquier otro período de la historia del país, mostrando que, cuando favorece al capital, la intervención del Estado casi siempre es bien aceptada por la burguesía.

Durante este período, según Andrade (2001), el patrón de desarrollo estuvo marcado por la preponderancia del marco tecnológico, ya que el avance de la tecnología estuvo asociado a mayores tasas de productividad, mayores tasas de interés e inversiones. Esta visión orientó las acciones del Estado desarrollista en América Latina. Se observa, por tanto, que el modelo de desarrollo implementado en Brasil desde 1930, y que duró como hegemónico hasta la década de 1970, se basó en el siguiente trípode: abundancia de recursos naturales y energéticos, aumento de la productividad laboral desempeño del Estado desarrollista, que mostró una priorización de orden cuantitativo en función de los niveles de crecimiento económico (Buarque, 1999).

Dentro de esta realidad, la economía creció ampliamente, estimulada por los siguientes factores: consumo masivo, ganancias de escala y rentabilidad empresarial,

¹⁰ Gobiernos militares en Brasil: Gobierno Castelo Branco (1964-1967); Gobierno de Costa e Silva (1967-1969); Gobierno de la Junta Militar (31/8/1969-30/10/1969); Gobierno de Médici (1969-1974), Gobierno de Geisel (1974-1979) y Gobierno de Figueiredo (1979-1985).

consolidando un modelo económico que parecía prácticamente inquebrantable. Uno de los resultados de esta concepción fue la existencia de un elevado crecimiento económico con marcada base industrial en la región Sudeste, en parte a expensas del estancamiento, atraso e incluso pérdida de espacio político y económico en otras regiones, especialmente en el Noreste.

Así, es claro que, en Brasil, especialmente durante la llamada “edad de oro” (1945 a 1973)¹¹, el concepto de desarrollo fue sinónimo de crecimiento económico, entendiendo el bienestar social como una consecuencia natural de éste. Es relativamente reciente el predominio del entendimiento de que el crecimiento económico está ligado al crecimiento continuo del producto nacional, de la época, lo que implicó una mejor eficiencia del sistema productivo, y que el concepto de desarrollo toma en cuenta el bienestar de la sociedad, entendido como la reducción de los niveles de pobreza, desempleo y desigualdad, así como el mejoramiento de las condiciones de salud, nutrición, educación, vivienda y transporte.

Para Albuquerque (1995: 130), este “modelo de desarrollo caracterizado por la industrialización sustitutiva de las importaciones, respaldado por la integración nacional y liderado por el Estado”, siempre ha estado asociado al mando de una parte de la sociedad: las élites tradicionales (oligarquía cafetalera y agroexportadores) e industrial, casi siempre “apartada” de los intereses y necesidades de la mayoría de la población. Para Albuquerque, (1995: 138),

este fue el trasfondo que consolidó el desarrollismo nacional, polarizado en el Estado como institución que prevaleció durante casi medio siglo, ya sea en los períodos políticamente cerrados (1937-45 y 1964-85), o en plena democratización (1945-64).

En este período, se percibe un “crecimiento” y una superposición del Estado en relación a la Sociedad, asumiendo el estado, con centralidad, la planificación y preparación de las políticas de nacionalización de la infraestructura y el desarrollo industrial brasileño, o bien, orientando, por estímulos fiscales y financieros, decisiones y acciones privadas en línea con el proyecto nacional, definido por éste. En la cúspide de este traslape mercado y sociedad, los diseños del Estado continuaron siendo

¹¹ Ver Hobsbawm (1995).

complacientes, lo que ,sin duda, lideró el proceso de desarrollo cuantitativo del país, transformándose, en ese período, en una institución gigantesca y centralizada, “que todo pretendía prever y prevenir y casi todo lo que buscaba proveer y programar, (...) ya sea a través de grandes inversiones públicas en infraestructura básica (transporte, energía, comunicaciones), o bien gestionando directamente actividades productivas (en petróleo, en minería, en la siderurgia), incluso asumiendo responsabilidades para más de la mitad de la formación bruta de capital fijo del país ” (Albuquerque, 1995: 139).

En la cúspide de este traslape, mercado y sociedad, continuaron siendo complacientes a los diseños del Estado, lo que sin duda lideró el proceso de desarrollo cuantitativo del país, transformándose, en ese período, en una institución gigantesca y centralizada, “que todo pretendía prever y prevenir y casi todo lo que buscaba proveer y programar, (...) ya sea a través de grandes inversiones públicas en infraestructura básica (transporte, energía, comunicaciones), o bien gestionando directamente actividades productivas (en petróleo, en minería, en la siderurgia), incluso asumiendo responsabilidades para más de la mitad de la formación bruta de capital fijo del país ” (Albuquerque, 1995: 139).

Ex positis, se afirma que la adopción del modelo de desarrollo refuerza una mayor intervención del gobierno en la economía brasileña, marcando un período de importante crecimiento económico. Este crecimiento, sin embargo, no logró cambiar la realidad de las desigualdades vividas en el país, las cuales continuaron marcadas por la injusticia social, sobre todo al observar variables como la distribución del ingreso y la desigualdad regional, que es una de las consecuencias más graves del proceso histórico a través del cual se desarrolló la economía brasileña. Este proceso refuerza la comprensión de la incompletitud como una de las principales marcas del desarrollismo en América Latina, en general, y de Brasil, en particular.

2.3 Crisis del modelo de intervención estatal brasileña y necesidad de reforma del Estado

En la década de los ochenta (no injustamente denominada “década perdida”), los signos de agotamiento del modelo desarrollista se hicieron aún más evidentes, siendo constantes las demandas sociales de un nuevo comportamiento estatal en relación con la

economía, en sustitución de los modelos iniciados, desmoronándose durante la década anterior. Fueron varios los factores que llevaron a esta crisis, entre los que se destacan: crisis de legitimidad del estado autoritario, mantenida hasta entonces por los excelentes resultados económicos logrados; el creciente endeudamiento del Estado y su incapacidad para financiar y sostener el crecimiento económico, lo que provocó la disminución o reducción del ritmo de expansión; insuficiencia del aparato fiscal del Estado; estancamiento de los flujos de recursos externos; y expansión irrazonable de los cargos y la clientela de la Unión, heredada del modelo de intervención como “superinstitución”. En este contexto, el modelo desarrollista ya no estaba en condiciones de sostener el pacto político (la alianza entre clases sociales) firmado en la segunda posguerra, bajo el cual se desarrolló, dado el vertiginoso crecimiento del gasto en programas sociales y la fuerte caída de las tasas de crecimiento económico.

Además, otros aspectos influyeron en el colapso del modelo desarrollista, con énfasis en las dos crisis del petróleo (1973 y 1979-80) y la consecuente crisis de la deuda externa, producto de las altas tasas de interés internacionales que comenzaron a ser aplicadas por los países industrializados, golpeados por la crisis del petróleo. Estos hechos llevaron a todas las naciones (especialmente a las que estaban en proceso de industrialización) la urgente necesidad de establecer agendas de reestructuración política y económica, para ajustarse a los nuevos estándares de relaciones económicas y financieras.

Además de las variadas razones que generaron la crisis del modelo de intervención desarrollista, se proponen varias vías para superarla. La más conocida de ellas es la propuesta neoliberal, que pretendía la salida del Estado de la economía y el retorno a los principios del mercado libre y autorregulado. En esta propuesta, según Bento (2003:40), el Estado debe reducirse al mínimo estricto, limitado únicamente a:

(...) preservar la libertad de los ciudadanos frente a amenazas externas y contra los propios ciudadanos, garantizando la ley y el orden; asegurar la propiedad privada y los contratos obligatorios, finalmente institucionalizar las reglas del juego sin las cuales el mercado no puede establecerse. Además, también corresponde a las autoridades públicas garantizar que solo en el contexto del capitalismo competitivo pueda funcionar correctamente el mercado. Por ello, además de establecer una estructura monetaria, debe prevenir la formación de monopolios técnicos y evitar sus efectos colaterales mediante la intervención,

sancionar las maniobras para eliminar la competencia y controlar el mercado y, finalmente, brindar asistencia social a los incapaces de trabajar complementando la caridad privada.

El diagnóstico neoliberal sostiene que la crisis del modelo desarrollista se da por dos factores: a) la crisis fiscal y financiera del Estado, dada la expansión descontrolada del gasto público, provocando déficits públicos y desequilibrios presupuestarios crónicos, generando inflación que socava las bases del crecimiento económico, lo que genera más desempleo, aumenta el gasto en programas sociales, etc. b) por otro lado, la continuidad del financiamiento del gasto público requiere un aumento constante de los ingresos, que, dada la desaceleración económica, solo se podría obtener a costa de elevar la carga tributaria, lo que afectaría aún más al sector productivo. Además de estos dos factores, los neoliberales argumentaron que la extensión de las actividades que realiza el Estado requirió una gran cantidad de servidores públicos, aumentando la burocracia estatal, categoría que no produce, pero disipa la riqueza producida.

La receta neoliberal para superar la crisis del estado desarrollista consistió en la ejecución de algunos ingredientes, plasmados en el documento denominado “Consenso de Washington”, debido a que la mayoría de los organismos internacionales y multilaterales, formuladores y financiadores de la reforma propuesta, tienen su sede en la capital de los Estados Unidos.

La nota clave de ese documento fue que, si los problemas que enfrentaron los estados que adoptaron modelos intervencionistas consistieron en la indisciplina fiscal, la excesiva intervención pública, las restricciones al comercio exterior y los diversos subsidios otorgados a los agentes económicos, la solución a estos debe ser incluyen llevar a cabo reformas estructurales precisamente en la dirección opuesta, es decir, orientadas al mercado. Según Williamson (1990), se identifican al menos diez ingredientes de esta receta: a) disciplina fiscal; b) priorización del gasto público en áreas de alto rendimiento económico; c) reforma tributaria; d) altas tasas de interés fijadas por el mercado; e) liberación de divisas; f) apertura al capital internacional; g) políticas comerciales liberales (no proteccionistas); h) privatización de empresas estatales; i) desregulación de la economía, especialmente de las relaciones laborales; y j) protección de la propiedad privada. Los organismos internacionales que patrocinaron esta propuesta (especialmente el Banco Mundial y el FMI) condicionaron la aceptación de estos ingredientes al

otorgamiento de crédito a países necesitados de ayuda económica internacional, menos capaces de resistir la presión internacional.

Es importante destacar que, aunque decisiva, la influencia de los organismos multilaterales de financiamiento sobre los estados nacionales no habría tenido tal efecto si no hubiera estado acompañada de los siguientes elementos: a) las importantes victorias políticas de los sectores neoconservadores en las principales economías mundiales, como en Inglaterra y Estados Unidos; b) el fortalecimiento de la capacidad legislativa del Poder Ejecutivo y su primacía sobre el Parlamento y el Poder Judicial, evidenciado por la proliferación de legislación provisional, de emergencia, o en estado de necesidad legislativa, muy en boga en Brasil en la segunda mitad del siglo XX.

Este conjunto de factores (otorgamiento de crédito condicionado a la aceptación del consenso, triunfo político de los segmentos neoconservadores y capacidad legislativa del Poder Ejecutivo) permitió la rápida difusión del modelo y los programas de inspiración neoliberal a los países en desarrollo, que los reprodujo fielmente. Los resultados alcanzados, sin embargo, en la búsqueda del crecimiento económico estuvieron lejos de alcanzar el éxito propagado, y se puede ver, a juicio de Lora e Panizza (2002), que la reforma llevada a cabo en América Latina fue incompleta y muy heterogénea, tanto entre países como por áreas de reforma. Según el citado autor, los mayores avances se han dado en las reformas comerciales y financieras, mientras que en las áreas de tributación y privatización el resultado ha sido muy diferente de un país a otro, y en materia de legislación laboral se ha logrado muy poco. Según Bento (2003: 74),

(...) sin perjuicio del control de la inflación, la estabilidad monetaria y el influjo de capital extranjero resultante de las mismas, como consecuencia de las políticas de fomento de la confianza hacia los inversores internacionales, la reanudación del crédito ante las instituciones y agencias financieras internacionales los acuerdos multilaterales han sido logros efectivos, [las políticas propuestas por el Consenso de Washington] han resultado ineficaces o insuficientes para la reanudación del crecimiento [económico] que se ha mantenido significativamente por debajo de los niveles previos a la crisis.

Desde el punto de vista social, el panorama es aún más decepcionante, al señalar que los impactos de las reformas en las condiciones de vida de las poblaciones fueron peores de lo previsto por sus formuladores e implementadores: los niveles de los salarios

reales se erosionaron; un número cada vez mayor de personas ha quedado por debajo del umbral de la pobreza; se profundizaron las diferencias sociales; el déficit estatal en la provisión de derechos fundamentales ha aumentado; y la degradación ambiental no se ha revertido ni disminuido.

En este contexto, se hacía evidente que el análisis y manejo de crisis del modelo de desarrollo propuesto por el neoliberalismo, que centró su atención en la implementación de ajustes estructurales internos, orientados principalmente a la solución de los problemas de la deuda externa, dirigidos a atender los intereses de los países acreedores y no la resolución de los problemas socioeconómicos de los países deudores. Estos países se vieron presionados a adoptar medidas amargas para reducir los desequilibrios externos y mejorar su capacidad de pago, con el objetivo de eliminar el espectro de la crisis financiera y garantizar el pago de sus compromisos con los países acreedores.

El ejemplo negativo de este hallazgo ocurrió, en primer lugar, en México, que, habiendo suscrito el acuerdo de deuda externa en 1989, tuvo un crecimiento económico significativo hasta 1994, cuando volvió a experimentar una grave crisis económica, motivada por la fuga de capitales especulativos instalados en el país, lo que demuestra la fragilidad del modelo. El otro ejemplo que merece ser destacado ocurrió en los países del sudeste asiático, que mostraron los mejores resultados y el mayor crecimiento económico de las últimas décadas, definido como “milagroso” por los analistas del Banco Mundial, precisamente por el carácter “heterodoxo” de su modelo de desarrollo.

El modelo de desarrollo implantado en los países asiáticos favoreció estrategias alternativas, aunque parcialmente, a las del Consenso de Washington. Según Bento (2003: 76),

(...) a pesar de la preocupación por las bajas metas de inflación y la prudencia fiscal, en línea con el Consenso, enfatizaron ciertas políticas igualitarias y, principalmente, estimularon, a través de incentivos públicos, el desarrollo tecnológico e industrial con el objetivo políticamente planificado de aproximarse a los niveles de sofisticación de los países capitalistas avanzados.

El involucramiento del Estado en las políticas de desarrollo industrial del sector privado va en contra de la propuesta neoliberal y, en consecuencia, de los lineamientos

establecidos por el Consenso de Washington, que culpó a la intervención estatal por los débiles indicadores económicos alcanzados por la economía mundial en las últimas décadas del siglo XX. Los países del Sudeste Asiático, contrariamente a esas recomendaciones, realizaron una intervención económica diferenciada, canalizando inversiones, financiando sectores específicos, en definitiva, estableciendo la infraestructura necesaria para el desarrollo del capitalismo industrial, corrigiendo las externalidades del mercado y optimizando o potenciando su eficiencia.

Esta intervención estatal fue identificada como la causa del éxito alcanzado por aquellos países, que lograron éxitos relevantes en términos de aumento del PIB per cápita, en la esperanza de vida, en los niveles de educación, en la reducción de la pobreza, entre otros indicadores significativos, evidenciando un desempeño gobierno estatal, según lo definido por Evans (1993) como “desarrollista”.

En este sentido, la experiencia mexicana y asiática demostraron, de manera complementaria, la necesidad de superar el Consenso de Washington, admitiendo la importancia de la acción del Estado en la concreción del desarrollo de los países, considerándolo como parte de la solución de la crisis y no como su causa. Además, se reconoce que el Estado actúa estratégicamente para apoyar el desarrollo económico, es decir, que la intervención estatal es positiva en el sentido de fortalecer los mercados nacionales, más eficientes y más competitivos. Desde entonces, hemos sido testigos de “un cambio teórico del neoliberalismo, de un momento negativo de deconstrucción del Estado a un momento activo y positivo de su reconstrucción” (Bento, 2003: 77).

En esta perspectiva, el Estado se reorganiza y funcionaliza, legitimando su eficiencia económica, siendo llamado a realizar una doble tarea: crear condiciones atractivas para la inversión extranjera y movilizar y coordinar los elementos endógenos de la economía en torno a una estrategia común de desarrollo. lo que se conoció como “neodesarrollo”. Se abandona el dogma neoliberal del Estado mínimo y la no intervención, priorizando la acción “facilitadora” del Estado, que se encarga de “focalizar” los objetivos de las políticas públicas, para evitar la dispersión de energías sobre metas difusas, mal manejadas e ineficientes. Para Bento (2003: 79),

(...) las nuevas elaboraciones más allá del Consenso de Washington reconocen la indispensabilidad de las políticas públicas en la promoción del desarrollo económico y la competitividad y eficiencia de los mercados nacionales. Al

mismo tiempo, amplían sus objetivos, hasta ahora restringidos al crecimiento económico, abarcando el bienestar y aún más aspectos políticos de ciudadanía, participación popular, descentralización y rendición de cuentas.

De esta manera, como observa Andrade (2001: 29), “el desarrollo ya no es un problema económico sino un problema de múltiples dimensiones, que hace más compleja la planificación y la realización”, tornando al Estado, que en el pasado solapaba sociedad y mercado, ahora redefine su acción de acuerdo a lo que Bento (2003) denominó competitividad sistémica: Estado, Mercado y Sociedad Civil alineados funcionalmente en torno a la optimización de las condiciones de competitividad global del país, generando una casi inversión de roles entre estos agentes, siendo esto “el resultado de un proceso evolutivo que provocó un cambio estructural en las relaciones internas de poder en la sociedad”. (Albuquerque, 1995: 145-146).

En esta nueva realidad, la sociedad, anclada en la democratización del poder, más fortalecida, compleja y autónoma, debe definir la agenda de los deberes del Estado y las reglas de su desempeño, imponiendo límites y descentralizando sus cargas y recursos. Considerando los principios de la democracia, correspondería a la sociedad: establecer las modalidades de acción del Estado en áreas esenciales para la estabilidad y el desarrollo empresarial; exigir eficiencia en la administración y prestación de los servicios públicos, reclamando representación y participación en el proceso político, legitimado por la elección democrática de los agentes de los poderes públicos, por su sometimiento al interés colectivo y por el control sociopolítico de sus decisiones.

El nuevo papel del Estado surgido en la década de los noventa consiste, sobre todo, en proponer a la Nación un destino, un proyecto nacional que le dé sentido, una razón de ser, brindando a los ciudadanos no solo los medios para seguir existiendo, sino también las oportunidades de prosperidad y motivaciones para vivir y participar. En otras palabras, más que una nueva función, el Estado asume ahora otra misión, cumpliendo su papel de articular el proceso por el cual la sociedad, el mercado y el propio gobierno realizan el futuro deseado. Por tanto, debe actuar como catalizador para otros agentes sociales, ejecutando directamente lo que tiene que hacer, delegando lo que no, actuando, finalmente, con participación, transparencia e imparcialidad. Este sería “el punto de partida para establecer un proceso integrado y convergente de decisiones y acciones, públicas y privadas, articuladas por el Estado y guiadas por un proyecto de desarrollo

nacional” (Albuquerque, 1995: 148), que ahora debe basarse en dos puntos fundamentales: sostenibilidad y participación social.

Paralelamente a las preguntas sobre el modelo de intervención desarrollista estatal, comenzó a cuestionarse, también, a fines de la década de 1970, la relación negativa entre el modelo de desarrollo adoptado y la naturaleza, así como los efectos devastadores del avance de las tecnologías en el medio ambiente. Para Flores y Nascimento (1994), el éxito económico de una nación, interpretado solo por altos niveles de crecimiento, es ecológicamente defectuoso, comprometido y socialmente injusto, lo que pone en primer plano la necesidad de transformar la visión dominante sobre la comprensión de lo que es desarrollo, efectivamente. Por ejemplo, estos autores afirman que la actividad económica mundial creció, en promedio, alrededor de un 3% anual en 1950 y 1990; sin embargo, “si esta tasa continúa en las próximas décadas, la economía mundial representará una gran amenaza [para la humanidad], ya que el crecimiento de la actividad económica y la demanda de la población tiene el potencial de aumentar drásticamente la presión sobre los recursos naturales, que ya ha están sufriendo graves niveles de degradación” (Flores y Nascimento, 1994:10).

Según Andrade (2001:27), los principales elementos que propiciaron este cambio de paradigma fueron la globalización de la economía, la fragmentación política y el debilitamiento del Estado (principal agente del modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico), el desempleo masivo (provocado, entre otras cosas, por la modernización tecnológica), la devastación ambiental y el aumento de la desigualdad social y la miseria. Los factores señalados fueron fundamentales para repensar las teorías del desarrollo, especialmente en sus aspectos ambientales, políticos, económicos y sociales, así como la forma en que el Estado debe intervenir para lograr este objetivo, propiciando un cambio en el concepto de desarrollo y la modalidad de intervención estatal, modificándolas y adaptándolas a la nueva realidad.

2.4 El surgimiento de un nuevo paradigma de desarrollo y la incorporación del principio de sostenibilidad

La década de los noventa estuvo marcada por un contexto global que demanda la necesidad de pensar en un modelo de desarrollo que equipare la relación entre medio

ambiente y crecimiento económico. Esta preocupación venía siendo constante desde la década de 1970, sin embargo, dado que los indicadores económicos se mantuvieron en niveles altos durante el período del intervencionismo del desarrollo, no había lugar para cuestionar el modelo económico-cuantitativo adoptado por el desarrollismo, que tuvo lugar en la década siguiente, con el enfriamiento de la economía mundial y el surgimiento de nuevos indicadores para medir los procesos de desarrollo, que sustituye una mirada centrada en el crecimiento económico a cualquier precio, por otra perspectiva, ahora con un enfoque en la expansión de capacidades individuos y respetando los límites de la naturaleza.

Ya existían, desde la década de 1970, según Camargo (2003: 66), dos visiones dominantes al respecto: la de los partidarios del “crecimiento cero”, que apuntaba al agotamiento de los recursos naturales y la incapacidad del progreso técnico y científico para superar esos límites; y la mirada de quienes favorecen el “crecimiento salvaje”, que confiaban ciegamente en la capacidad ilimitada de superar los problemas de escasez como resultado de los ajustes tecnológicos. Desde ese período, la ONU ha promovido conferencias internacionales para debatir el binomio ecología-desarrollo, siendo la Conferencia de Estocolmo, realizada en 1972, la primera de estas oportunidades, y fomentó la relación entre el hombre y el medio ambiente con un enfoque en la reducción de la degradación ambiental. En el ámbito internacional actual, y de suma relevancia, mencionamos los 17 objetivos¹² de desarrollo sostenible presentados por la ONU en 2015

¹² 1 - Poner fin a la pobreza en todas sus formas, en todos los lugares; 2 - Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible; 3 - Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos, en todas las edades; 4 - Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; 5 - Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas; 6 - Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; 7 - Garantizar un acceso a la energía fiable, sostenible, moderno y asequible para todos; 8 - Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; 9 - Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; 10 - Reducir la desigualdad dentro y entre países; 11 - Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12 - Garantizar patrones de producción y consumo sostenibles; 13 - Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos 14 - Conservación y uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible; 15 - Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad; 16 - Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas; 17 - Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

y con un lapso de tiempo para alcanzar hasta 2030. Los objetivos firmados por diferentes líderes de gobierno pretenden ir más allá de la visión económica puramente mecanicista y cuantitativa, pero agrega el factor hombre *versus* medio ambiente en la propuesta de desarrollo. Otro instrumento internacional relevante en materia de desarrollo es el documento aprobado por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 denominada Agenda 2030¹³. Según Collado Cueto (2020), “la implementación de la Agenda 2030 es el marco para la promoción de políticas de desarrollo, incluido el desarrollo territorial”, es decir, es relevante en el contexto de promover el desarrollo endógeno, más específicamente el local. Es claro, entonces, que la primera preocupación por el surgimiento de una nueva visión del desarrollo se expresó en la dimensión ambiental de su realización. Por tanto, parte de esto es la expresión “ecodesarrollo” que Sachs (2008) definió como “desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente” que, según el autor, tenía como objetivo aliviar la controversia entre “crecimiento económico” y “conservación” mencionado anteriormente.

Los principios básicos de esta nueva visión del desarrollo también fueron definidos por Sachs (2008), y deben orientar los principios del desarrollo. Esos principios son: a) la satisfacción de necesidades básicas; b) solidaridad con las generaciones futuras; c) la participación de la población involucrada; d) la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente en general; e) la elaboración de un sistema social que garantice el empleo, la seguridad social y el respeto a otras culturas; y f) programas de educación (Camargo, 2003: 66).

A pesar del intenso atractivo ecológico de la propuesta de ecodesarrollo, se puede ver, en el análisis de la definición y principios del nuevo modelo de desarrollo, una gran integración de éste con otras dimensiones que no son estrictamente ambientales o económicas, especialmente las sociales, políticas y culturales, consolidadas en la Figura 1 a continuación:

¹³ Según el punto 21 de la Declaración de la Agenda 2030: “También reconocemos la importancia de las dimensiones regionales y subregionales, la integración económica regional y la interconectividad en el desarrollo sostenible. Las estructuras regionales y subregionales pueden facilitar la traducción efectiva de las políticas de desarrollo sostenible en acciones concretas a nivel nacional”.

Figura 1 – Dimensiones de la sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia, con datos de Camargo (2003).

Así, la sostenibilidad, entendida en sus diversas dimensiones, ha pasado a ser vista como una condición previa a perseguir en todas las políticas de promoción del desarrollo, incorporándose a los discursos de los funcionarios gubernamentales, empresarios y sectores de la sociedad civil. Entonces, el adjetivo sustentable, combinado con el sustantivo desarrollo, da lugar a la expresión (desarrollo sustentable) que designa un modelo de desarrollo que asegura al mismo tiempo crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente.

Actualmente existen varias definiciones y elaboraciones sobre el término desarrollo sostenible, ordenadas en Camargo (2003: 71/73), que van desde las más visionarias: “modelo de desarrollo que atiende las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”; incluso los más técnicos: “el desarrollo sustentable significa básicamente discutir la permanencia o durabilidad de la estructura de funcionamiento de todo el proceso productivo en el que se asienta la sociedad humana contemporánea”.

De las distintas definiciones de Camargo (2003) destacan dos: la de Dália Maimon (1996) y la de Centro de Excelencia para el Desarrollo Sostenible (2001). En las siguientes definiciones se percibe la importancia del cambio institucional para la realización del desarrollo sostenible (colocada en la primera) y el rol protagónico que las comunidades deben asumir en su funcionamiento (resaltado en la segunda).

El desarrollo sostenible busca simultáneamente la eficiencia económica, la justicia social y la armonía ambiental. Más que un concepto nuevo, es un proceso de cambio donde la explotación de los recursos, la orientación de las inversiones, las direcciones del desarrollo ecológico y el cambio institucional deben tomar en cuenta las necesidades de las generaciones futuras (Maimon, citado por Camargo (2003: 72).

El desarrollo sostenible es una estrategia a través de la cual las comunidades buscan un desarrollo económico que también beneficie el medio ambiente local y la calidad de vida. Se ha convertido en una guía importante para muchas comunidades que han descubierto que los métodos tradicionales de planificación y desarrollo están creando, en lugar de resolver, problemas sociales y ambientales. Si bien los métodos tradicionales pueden generar graves problemas sociales y ambientales, el desarrollo sostenible proporciona un marco a través del cual las comunidades pueden utilizar los recursos de manera más eficiente, crear una infraestructura eficiente, proteger y mejorar la calidad de vida y crear nuevas empresas para fortalecer Tus ahorros. Esto puede ayudarnos a crear comunidades saludables que puedan apoyar a nuestra generación, así como a las que vienen (Centro de Excelencia para el Desarrollo Sostenible, citado por Camargo (2003: 73).

Para Camargo (2003: 74), “a pesar de la diversidad de enfoques, todos parecen buscar traducir el espíritu de responsabilidad común y señalar una alternativa a las teorías y modelos tradicionales de desarrollo, desgastados en una serie infinita de frustraciones”. En otras palabras, el desarrollo sostenible es, ante todo, una alternativa a los modelos tradicionales de desarrollo, siendo mucho más un “enunciado de cómo debemos vivir en el planeta y una descripción de las características físicas y sociales que deben existir en el mundo” que un modelo a seguir y / o copiar. Por tanto, más que un concepto nuevo, se dice que, con la incorporación del adjetivo sostenible, está surgiendo una nueva filosofía sobre el desarrollo.

El punto común de estas discusiones sobre desarrollo sostenible es el entendimiento de que: a) no hay un modelo listo y cada comunidad debe construir su propio camino; b) debe ser un proceso endógeno, por lo tanto, construido de abajo hacia arriba y de adentro hacia afuera; c) su base no debe ser solo económica y/o ambiental; y d) debe estar orientado a satisfacer las necesidades básicas de todos los ciudadanos y no solo de algunos sectores privilegiados.

Por tanto, se establece un nuevo paradigma de desarrollo, que amplía las discusiones de su promoción, transpuesto al ámbito económico del crecimiento cuantitativo e incorpora la participación de la sociedad civil en la discusión y operacionalización de las políticas de desarrollo, lo que se ha convertido en una condición indispensable para su sostenibilidad, que a su vez debe entenderse que va más allá de las dimensiones económica, social y ambiental (que forman el trípode del nuevo paradigma), pero que debe incluir también la preocupación por las dimensiones política y cultural, condición necesaria para asegurar que la el habla “sucede” de hecho.

Es de destacar que el nuevo patrón de desarrollo se refiere a los agentes sociales responsables de su promoción, ya que la nueva propuesta rompe con el “modelo económico-tecnológico, representando una ruptura de intereses y prácticas fuertemente sedimentadas en las instituciones públicas y privadas” (Andrade, 2001: 30). Al considerar, no obstante, que los intereses de los representantes del capital siempre se han adelantado a los procesos del patrón de desarrollo anterior, y que la nueva propuesta busca corregir estas distorsiones, sugiriendo una redefinición de prioridades y modos de acción, así como el hecho de que históricamente la sociedad civil brasileña siempre ha estado alejada de toda discusión e implementación de políticas de desarrollo, la identificación de posibles agentes responsables de promover una propuesta de desarrollo sostenible es aún más lejana.

Las cuestiones planteadas anteriormente reflejan la dificultad de asumir esta nueva propuesta de desarrollo, “principalmente para el Estado, actor principal en el proceso de apalancamiento del desarrollo de América Latina y tradicionalmente vinculado a patrones de intervención anteriores” (Andrade, 2001:31). Es por ello que, para el autor, la ocurrencia del desarrollo sostenible debe estar vinculada a una reforma del propio Estado, una reforma que no se puede restringir al aparato burocrático de las organizaciones públicas, sino que engloba a la sociedad en su conjunto, que es, en última instancia, quién define al propio Estado. Por tanto, se refuerza la necesidad e importancia de la reforma institucional, es decir, de las “reglas del juego”, para que este discurso se lleve a cabo efectivamente.

Esta “reforma general” se hace necesaria, ya que, en la nueva propuesta, no será solo el aparato burocrático del Estado, ni serán solo las leyes del mercado las que podrán regular los mecanismos de funcionamiento de un patrón de desarrollo basado en la

sostenibilidad, siendo la sociedad en su conjunto, a través de sus organizaciones, el motor indispensable para hacer valer la nueva realidad.

Como se ve, uno de los elementos diferenciales del desarrollo sustentable en relación al patrón anterior descansa precisamente en el hecho de que su base no es solo económica, sino también ambiental, social, política y cultural. La cultura local aparece en esta propuesta como un elemento importante en la búsqueda de la sostenibilidad, cuya realización sólo es posible en un proceso creciente de participación social y valoración de las tradiciones e historias locales.

2.5 La operacionalización del principio de sostenibilidad y la estrategia de desarrollo local

El desarrollo endógeno¹⁴ favorece el desarrollo local, ya que el desarrollo se ve más allá del crecimiento y abarca los potenciales económicos locales, que, por su dimensión social, económica y ambiental, van en contra de la descentralización y la cooperación entre los agentes del proceso de desarrollo. Es el desarrollo endógeno el que determinará los factores de producción que son centrales para el desarrollo dentro de una región dada, por lo tanto, dentro de una perspectiva local. Según Vázquez-Barquero (2001, p.41): “El desarrollo endógeno puede verse como un proceso de crecimiento económico y cambio estructural liderado por la comunidad local al utilizar su potencial de desarrollo que conduce a una mejora en el nivel poblacional”.

La interrelación de los diferentes agentes promueve el desarrollo, por lo que promueve el desarrollo local. Además, para Vázquez-Barquero (2001)¹⁵, la región en el ámbito del desarrollo endógeno es un agente de transformación que, a través de la cooperación entre la innovación, el conocimiento y la formación de redes, constituye un factor determinante para el desarrollo. El autor también señala que uno de los determinantes clave es el fortalecimiento de las instituciones, esta vez el éxito de las

¹⁴ No podemos olvidar que es a partir de la crisis de los años 70, como enfatiza Collado-Cueto que surgen las Teorías del Desarrollo Endógeno, en un intento de enfatizar los aspectos regionales que hacen posible el desarrollo. Añadir factores como recursos locales + innovación + cooperación para promover el objetivo. Por ejemplo, se menciona las siguientes teorías: a) Teoría de los distritos industriales (Giocomo Becattinni); b) Milieu Innovateur (Aydalot); c) y en el ámbito de la globalización la cuestión de la competitividad y los elementos que la definen (Michael Porter).

¹⁵ Para Vázquez-Barquero (2001), el desarrollo endógeno tiene cuatro factores fundamentales en su promoción: a) desarrollo urbano y territorial; b) flexibilidad y complejidad institucional; c) innovación y difusión del conocimiento; d) organización flexible de la producción.

estrategias de desarrollo local se relaciona con la formación de redes entre diferentes actores para generar desarrollo local.

Aún sobre el desarrollo endógeno, Collado Cueto aclara que, para la comprensión del desarrollo económico, el tema territorial es fundamental, ya que articula y privilegia especificidades, al potenciar los agentes impulsores del desarrollo, especialmente en lo que respecta a las instituciones como determinantes en el proceso de desarrollo. También de acuerdo con el citado autor, el giro hacia lo endógeno permite “el surgimiento de nuevas teorías de crecimiento regional que enfatizaban los elementos específicos de cada territorio como forma de generar desarrollo” (Collado Cueto, 2020, p.11) y que permiten el aprovechamiento de los recursos locales. Se menciona que la necesidad de un análisis local de los factores de producción es el resultado del proceso de globalización que exige un sesgo más competitivo en relación al crecimiento.

El desarrollo local aparece muy a menudo en los discursos académicos, políticos y económicos, como la estrategia más eficiente para implementar una nueva propuesta de desarrollo sobre bases más sustentables, con énfasis en la participación social. En estos discursos, el lugar se indica comúnmente como el entorno económico-socio-territorial (municipio o región) donde, aprovechando las ventajas competitivas endógenas, se busca establecer las múltiples dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social, ambiental, político y cultural).

En las Ciencias Sociales existe una amplia diversidad de definiciones sobre el lugar, lo que demuestra que no es un discurso unívoco en absoluto. Para Bourdin (2001), el lugar se define como una circunscripción diseñada por una autoridad, debido a principios que van desde la historia a criterios puramente técnicos; en otros casos, el concepto expresa cercanía, encuentro cotidiano; y en otros, la existencia de un conjunto bien compartido de especificidades sociales y culturales.

Es evidente, por tanto, que el concepto de desarrollo local expresa muchos elementos de las interpretaciones que hacen Schumpeter, Becker y Knudsen (2005) sobre cómo deben ocurrir los procesos de desarrollo, para quienes el desarrollo debe ser algo constituido desde abajo, ya que los determinantes de este proceso serían las empresas, innovaciones e instituciones, responsables de cambios en los mecanismos endógenos del sistema económico. Las transformaciones generadas por estos procesos, entonces,

promoverían efectivamente el desarrollo, en la comprensión schumpeteriana. Esta visión también es compartida por Vázquez-Barquero (2014, p. 55), para quien el desarrollo se entiende como un fenómeno territorial, en el que los agentes que toman las decisiones de inversión se incorporan al sistema de relaciones institucionales, culturales y sociales que caracterizan a cada territorio.

La dimensión local fue asimilada a la discusión sobre el desarrollo en la década de los 1980, cuando los análisis de las transformaciones productivas comenzaron a incorporar dimensiones espaciales. Concomitantemente, los cambios institucionales ocurridos en el transcurso de la década de los noventa no solo cambiaron la jerarquía de la relación entre Unión, Estados y Municipios, sino que también influyeron en la relación del Estado con la Sociedad Civil y el Mercado. Como destaca Vázquez-Barquero (2014, p. 64-65) sobre este contexto internacional de cambios, “la reducción de las jerarquías internas del país favoreció la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, la implementación de acuerdos entre los diferentes niveles de los organismos públicos y la cooperación entre agentes públicos y privados”. Las políticas de desarrollo local representaron, entonces, la consolidación de la flexibilidad en la forma de hacer la gestión pública, un proceso resultante del movimiento de reforma del Estado experimentado en varios países (Vázquez-Barquero, 1995).

La estrategia de desarrollo local, que Vázquez-Barquero (1995, p. 236), muestra brevemente como una “respuesta del sistema socioinstitucional a los desafíos que plantean los cambios en el modelo de acumulación”, principalmente a través de los cambios tecnológicos y la formación de la mano de obra, fue responsable de la reestructuración productiva de Europa en las décadas de 1980 y 1990. Esta estrategia surgió en un contexto en el que la globalización provocó varios cambios en las estructuras económicas de los países, muchos de los cuales los sistemas de producción local tendrían dificultades para superar o asimilar. Este autor explica el contexto de la creación de políticas de desarrollo local:

Dado que las administraciones centrales han dado preferencia a estrategias diseñadas para controlar grandes desequilibrios (inflación, déficit público y déficit de la balanza de pagos), los administradores locales han reforzado sus intervenciones y han estimulado las iniciativas locales y la gestión de los

mercados laborales locales. Este fue el origen de la estrategia y la política de desarrollo local. (Vázquez-Barquero, 1995, pág. 226).

Este período estuvo marcado por “cambios en la demanda, aumento de la competencia en los mercados, cambios en las tecnologías de productos y procesos y reorganización del sistema de grandes empresas”, que culminó no solo en “amenazas y oportunidades para el sistema regional europeo”, sino a todas las economías del mercado global. (Vázquez-Barquero, 1995, pág. 222). En efecto, para el autor, fue el proceso de globalización el que motivó las estrategias de empresas y territorios, resultando en el fomento de cambios en los procesos productivos, planteando que “los procesos económicos, tecnológicos y sociales de la globalización son fenómenos territoriales, los cuales son liderados por empresas y organizaciones creativas de territorios innovadores” (Vázquez-Barquero, 2014, p. 56).

Fueron estas instituciones, formadas por empresarios, administradores públicos locales, asociaciones, entre otras, las que buscaron formas de abordar los problemas derivados de la reestructuración productiva que se estaba instalando en todo el mundo, dinamizando los sistemas productivos muy locales en los que se insertaban, fortaleciendo las iniciativas de desarrollo local, que tendría como objetivos finales “el desarrollo y reestructuración del sistema productivo, el incremento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población”, siendo sus principales impulsores los administradores públicos y empresarios del ámbito local, quienes mostraron prioridades diversos, ya que cada lugar enfrenta sus propios desafíos y tiene potencialidades específicas (Vázquez-Barquero, 1995).

La ventaja de este tipo de estrategia se basó en el entendimiento de que los nuevos arreglos institucionales y su gobernanza serían capaces de regular las actividades económicas y sociales en contextos territoriales específicos, produciendo incentivos para la cooperación entre usuarios y organizaciones, apoyados en redes y sinergias, que conducirían a mejorar el bienestar de las comunidades (Vázquez-Barquero, 2014), reforzando la noción de que esta concepción de desarrollo tendría el potencial de propiciar cambios capaces de conducir al desarrollo sostenible de los territorios. Para Vázquez-Barquero, 2014, p.65,

[...] la cooperación entre agentes económicos y sociales facilita la coordinación de iniciativas y acciones, haciéndolas más efectivas, y contribuye a la realización de los cambios necesarios para permitir que la dinámica económica y el aumento de la competitividad de empresas y territorios fomente el desarrollo sostenible.

Además, es importante resaltar el rol relevante de la intervención de los gobiernos locales en este contexto de reestructuración del sistema productivo internacional, enfatizando que fueron protagonistas en la definición e implementación de las políticas de desarrollo (Vázquez-Barquero, 1995).

El modelo de desarrollo local vivido en el Noreste brasileño, además, lo identifica como una estrategia de intervención social, que busca, ante las influencias de la globalización, nuevas opciones de desarrollo, más sostenibles, más protagonistas, que respondan, en el ámbito del espacio territorial, a los retos del desempleo, la exclusión social, la ciudadanía y la mejora de la calidad de vida (Zapata, 1997).

Sin embargo, no constituye una visión reduccionista; eso excluye la importancia de la **macropolítica** nacional y / o regional, sino que más bien forma otro foco en el tema del desarrollo. Se trata, por tanto, de una mirada sistémica que privilegia la intersección de lo local / global, global / local, rearticulando un nuevo compromiso social donde el crecimiento económico y la equidad social van de la mano.

Esta tendencia hacia una mayor apertura a la participación de la sociedad en la gestión de las localidades se ha reforzado en los últimos años, provocando la incorporación de varios conceptos de administración estratégica¹⁶ en el ámbito de la gestión de políticas públicas, tales como: camaradería, planificación, eficiencia, eficacia y efectividad, gobernabilidad, gobernanza, entre otros. Todos estos conceptos refuerzan la participación de la sociedad en la gestión pública, con el objetivo de elevar a los ciudadanos a la condición de administradores sociales en sus comunidades.

La participación de la sociedad, entendida como un proceso en el que las personas toman parte en las decisiones y asumen la corresponsabilidad de los intereses

¹⁶ “Modelo de gestión que consiste en predecir las consecuencias de las acciones actuales, sacrificando muchas veces el presente en favor de un futuro deseado, y le toca a usted determinar ese futuro, trazar el camino para llegar a él, predecir problemas y sus soluciones, adaptarse a cambios en el entorno y coordinar todos los recursos para lograr los objetivos definidos en su proceso de planificación” (Cardoso, 2000b: 36).

colectivos y son considerados sujetos del desarrollo de su comunidad, se vincula directamente con las dinámicas de gestión descentralizada y democratización política, favoreciendo, por tanto, mayor control social sobre el proceso administrativo local (Cardoso, 2000b).

La participación de la sociedad, a través de la descentralización, combinada con una mayor racionalización de la gestión pública (búsqueda de la eficiencia), constituyen el eje del modelo de gestión denominado “Gestión de la Gestión Pública”, caracterizado por los siguientes aspectos, según Bresser-Pereira (2003: 242 -243): a) descentralización desde el punto de vista político, transfiriendo recursos y competencias a los niveles políticos regionales y locales; b) descentralización administrativa a través de la delegación de competencias a administradores públicos, transformados en gestores cada vez más autónomos; c) organizaciones con pocos niveles jerárquicos, en lugar de piramidales; d) asunción de confianza limitada y no desconfianza total; e) control a posteriori, en lugar de un control estricto y paso a paso de los procesos administrativos; y f) administración orientada al servicio del ciudadano, en lugar de autoinforme.

Tanto el modelo de gestión pública gerencial como la estrategia de desarrollo local, colocan al ciudadano como sujeto en la elaboración de opciones más sostenibles para él y para la sociedad. Al decidir adoptarlos como estrategia de intervención, el Estado brasileño señala una expansión del modelo de desarrollo, enfocado, entre otras cosas, en el crecimiento cuantitativo, indicando un avance en la intervención gubernamental, ya que abre la posibilidad de que la sociedad participe activamente en todo el proceso de desarrollo regional, desde la identificación de las prioridades locales hasta la implementación y evaluación de las propuestas definidas.

En esta perspectiva, es responsabilidad del Estado, a través de sus distintos niveles de gobierno (federal, estatal, distrital y municipal), ejercer un nuevo rol, ya no como un planificador aislado e indiscutible, ni como un proveedor de programas de desarrollo social “a fondo perdido”, sino cumpliéndole: a) la ejecución y adecuación de una Política Nacional; b) el fomento de proyectos de desarrollo local; y c) el reequilibrio de las estructuras regulatorias, que migran cada vez más del Estado a la Sociedad Civil. Es importante dejar claro que no es plausible la expectativa de que los problemas locales se resolvieran y el desarrollo quedaran garantizado por la simple integración de las acciones

de los agentes locales, como si el proceso de desarrollo local se desarrollara en una cúpula, protegida del mundo exterior.

En el caso brasileño, correspondería al Gobierno Central formular las macroestrategias que orientarán las acciones a nivel local como, por ejemplo, la Política de Empleo, la Política Industrial y las Políticas Agrícola y de Ciencia y Tecnología; así como la definición de guías (o ejes) de desarrollo nacional con indicación de sectores, métodos y modalidades de financiamiento, formato de sistemas de indicadores sociales, definición de áreas prioritarias y proyectos piloto, flexibilidad de programas burocráticos gubernamentales, entre otras acciones que den sostenibilidad y legitimidad a las iniciativas de desarrollo local. También le corresponde al Estado gestionar los instrumentos de regulación social y económica compartidos con otros agentes sociales, lo que se caracteriza por una descentralización del proceso de toma de decisiones.

El nuevo paradigma de Estado que surge en esta propuesta tiene como condición previa, por tanto, la modificación de su forma de funcionamiento, de su relación con el mercado y, principalmente, con la sociedad civil. Como sostiene Dowbor (1997: 217): “(...) la gran cuestión ya no es la opción entre privatizar y nacionalizar, sino la reconstrucción, o estructuración, de la relación entre la Sociedad Civil y las distintas macroorganizaciones, estatales y privadas, que, de hecho, nos dirigen”, convergiendo con el pensamiento neodesarrollador.

La crítica hecha a las propuestas de desarrollo local se refiere a la sustitución de prioridades en el tema regional brasileño, en el que la búsqueda de la eficiencia competitiva anula la posibilidad de lograr una cierta equidad social y regional liderada por el Estado. Para Cano (1997: 102), “la búsqueda ideológica de un ‘estado mínimo’ también apoyó las nuevas políticas de descentralización, que transfirieron poderes y recursos del poder central a los poderes locales, debilitando aún más al estado nacional económica y políticamente”. De hecho, Vázquez-Barquero (2014) afirma que, a inicios del siglo XXI, se están reclamando nuevamente políticas regionales, como una herramienta crucial para la formulación de estrategias e implementación de iniciativas de desarrollo, con el fin de mejorar la productividad y competitividad de las economías del territorio. Este cambio en el perfil de las políticas fue consecuencia de la observación de que las experiencias de desarrollo local estaban experimentando muchas dificultades en

la gestión, lo que generó incertidumbres sobre la continuidad de los proyectos (Vázquez-Barquero, 1995).

Así, en este período, las iniciativas de desarrollo local enfrentaron algunos problemas en su operacionalización, como el desperdicio de escasos recursos viables para sus proyectos, por no contar con una herramienta sistemática para lograr sus objetivos de desarrollo, además de carecer de marcos legales e institucionales definidos, capaces de garantizar un mayor apoyo financiero (Vázquez-Barquero, 1995). Además, según el mismo autor, las experiencias de desarrollo local también lucharon contra las dificultades de cooperación, ya que los agentes no contaron con mecanismos que les permitieran tener una visión global de sus proyectos, ni contaron con canales estables de cooperación disponibles.

Sin embargo, aunque todas las dificultades apuntaban, en la década del 2000 se propugnaba una acción complementaria entre el Estado, el mercado y la sociedad civil para la solución de los problemas económicos y productivos del lugar, enfriando la dicotomía entre los paradigmas de Estado Mínimo y Estado Interviniente:

Frente a quienes sostienen que las soluciones de intervención estatal y de mercado son opciones alternativas, se argumenta que el mercado y el estado son complementarios, para que las iniciativas comerciales e industriales y las políticas estatales de infraestructura puedan promover conjuntamente el progreso desarrollo económico y social de los países, dentro de un marco macroeconómico estable. (Meier, 2005, citado por Vázquez-Barquero, 2014, p. 65).

Así, a pesar de las críticas a la aparente fragilidad del Estado nacional en esta nueva propuesta, y al “verdadero culto al poder local” criticado por Cano (1997), los cambios post-1990 trajeron, en el plano discursivo, algunos cambios significativos en la elaboración e implantación políticas de desarrollo regional. La extrapolación del concepto de desarrollo a la dimensión económica y el intento de acercar el Estado y la sociedad civil, hasta ahora marginados de la discusión sobre la política de desarrollo regional, representan dos de estos cambios.

El nuevo modelo de desarrollo plantea importantes desafíos a una nueva orquestación (o concertación) de la sociedad y las instituciones que la representan. Según Parente & Zapata (1998: 26),

(...) se trata de dar lugar a una nueva práctica institucional, en oposición a la práctica burocrática, lejos de la realidad, corporativa, sin compromiso con los resultados. Esta nueva práctica debe traer resultados concretos al compartir los frutos del crecimiento económico, eliminando gradualmente el “apartheid social” que avergüenza al país. La nueva práctica institucional requiere credibilidad, transparencia, sentido de misión y visión de desarrollo sostenible. Desarrollo que provoca transformaciones.

Por tanto, esta nueva institucionalidad está constituida por la conformación de alianzas entre los diversos agentes sociales involucrados en el desarrollo local, con énfasis en el Estado, especialmente el poder público local, donde el municipio debe ejercer un papel aglutinante, animando el desarrollo local a nivel de actividades productivas que, con el objetivo de generar empleo e ingresos, y no simplemente actuar como una mera cesión de recursos escasos percibidos por el poder central. La experiencia muestra la involucración del elemento público, legal y también legítimo, en la formación de alianzas concretas para problemas concretos, establece la diferencia en el desarrollo local.

También es importante destacar la capacidad empresarial innovadora, es decir, el conjunto de fuerzas del mercado responsables de la movilización de los recursos productivos, organizados y administrados por las reglas de maximización de la eficiencia y competitividad y liderazgo tecnológico, combinado con la responsabilidad social; y la sociedad civil organizada, o el llamado Tercer Sector, elemento que emerge en el proceso de desarrollo local como el “fiel de la balanza”, ya que tiene el poder de aglutinar la “conciencia social” del entorno local en torno a un proyecto de desarrollo. Son las escuelas, universidades, asociaciones, sindicatos, iglesias, organizaciones no gubernamentales, en definitiva, todas las instancias de pensamiento y acción social definidas por Putnam (1996) como “comunidad cívica” que, integradas con los demás elementos, redefinen la institucionalidad local.

Ex expositis, es evidente que el desplazamiento de las relaciones institucionales al entorno local recupera el protagonismo de la persona, brindando una mayor participación social en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el lugar, además de posibilitar la competencia entre gobiernos, empresas y sociedad civil en la reconstrucción del tejido social en su unidad más tangible: el espacio local del municipio, la ciudad, la región, sin dejar de lado la importancia de la acción estatal del Gobierno

Central, que, como se ve, siempre fue impactante en la realidad brasileña y también latinoamericana, anclada en la perspectiva desarrollista.

Cabe destacar que el desarrollismo, como señalan Fonseca, Cunha y Bichara (2013), presupone el acuerdo de un consenso sobre la naturaleza y profundidad de la política económica como inductor, no solo de inversiones en áreas prioritarias, sino también de acciones. gobierno en otros ámbitos de cobertura - como educación, tecnología, mercado laboral y políticas sociales y de infraestructura - con el fin de establecer un proyecto con coherencia interna entre propósitos, medios e instrumentos para hacerlos viables. Por tanto, para establecerse, tanto como ideología hegemónica como práctica efectiva, supone la formulación de un pacto político capaz de sustentarla, es decir, un acuerdo entre agentes económicos, clases y segmentos políticos y sociales, dispuestos a acordar una agenda de rendimiento mínimo.

Este hallazgo refuerza la importancia de hacer un diálogo Estado-Economía, centralizándolo como esencial para promover el desarrollo en diferentes momentos de América Latina, con más detalle en Brasil. Para ello, este capítulo ha tomado el camino de comprender la caída del liberalismo con el surgimiento del intervencionismo estatal, reflexionando sobre el modelo de intervención estatal brasileño. Se destaca un momento saludable, que fue el proceso de sustitución de importaciones, proclamado por la CEPAL para desarrollar la industrialización en la región latinoamericana. Los teóricos de la economía institucional plantean el papel del Estado intervencionista como esencial para el logro de este objetivo. Finalmente, destaca la relevancia del surgimiento del nuevo paradigma de desarrollo y la incorporación del principio de sostenibilidad para avanzar hacia otra forma de desarrollo cuyo centro es la relación entre el hombre, el territorio y el medio ambiente. Además, en una forma de desarrollo endógeno que tiene como premisa la ubicación y su relación con los múltiples agentes, entre ellos el fortalecimiento institucional. También reiteramos la relevancia de los 17 objetivos de desarrollo sostenible en la operacionalización de la estrategia de desarrollo local y la importancia de las instituciones políticas y económicas para la realización de este proceso. En el próximo capítulo, abordaremos la comprensión del papel del Estado en la promoción del desarrollo en el Noreste brasileño y las innovaciones en la política de desarrollo basadas en la valorización del lugar y la participación social en la experiencia vivida en esa Región.

3 LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL Y LAS INNOVACIONES EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL EN EL NORESTE DE BRASIL

En este capítulo de la tesis, nos ocupamos de los aspectos esenciales para entender el papel del Estado en la promoción del desarrollo y las innovaciones en la política de desarrollo, tanto en el aspecto regional, como en línea con la valorización del lugar y la participación social en la experiencia vivida en el Noreste de Brasil, en el período comprendido entre los años de 1990 y 2020. Nuestra preocupación en este camino es describir la evolución histórica de las políticas de desarrollo implementadas en el Noreste de Brasil. Para ello, la estructura del capítulo realiza un breve recorrido geográfico por el Noreste y sus condiciones poblacionales; seguidamente procede con el estudio de las fases de intervención estatal (hidráulica, económica y sustentable), la inclusión de la sustentabilidad y la búsqueda de la promoción del desarrollo regional a nivel local. Las fases presentadas y las innovaciones en la política de desarrollo son centrales para el estudio de caso específico que se estudiará en Chapada do Apodi, al conectar históricamente los hechos y comprender cómo se vinculan con la participación social y el debate de sostenibilidad de la Región, en el marco del marco evaluativo del constructivismo.

3.1 Evolución de la intervención estatal en el Noreste de Brasil

Geográficamente, la región Noreste de Brasil comprende un área de 1.670 km², lo que representa alrededor del 20% del área total del territorio nacional. Formado por nueve estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahia), alberga aproximadamente al 29% de la población brasileña, siendo una región marcadamente marcada por adversidades climáticas, lo que provoca una clara distinción entre sus subregiones: bosque, salvaje, interior y centro norte. Es el asentamiento más antiguo de Brasil, fuertemente integrado a la economía nacional, a través de la producción diversificada en la industrialización regional, lograda gracias al intervencionismo estatal implantado desde la segunda mitad de la década de 1950.

A pesar de esto, el Noreste sigue mostrando la mayor concentración nacional de pobreza, y sacarla de esta condición es un desafío para el logro de la justicia social y para el rescate de la ciudadanía para millones de nororientales. Desde su surgimiento, en 1500,

hasta hoy, esta ha sido la región con mayor concentración de ingresos en Brasil, condición seguramente relacionada con su estructura socioeconómica, consolidada por su historia de monocultivo, grandes latifundios y producción dirigida al mercado externo, características del modelo agrario-exportador.

Según Andrade (1993), gran parte del atraso del Noreste en relación con otras regiones brasileñas se explica por una especie de “pacto regional” que domina la economía y la política de la región. Este gran acuerdo político coloca, por un lado, a los grandes terratenientes rurales que dominan el acceso a las mejores tierras y, por otro, al capital mercantil, es decir, a los grandes comerciantes que controlan sus circuitos comerciales y buscan potenciar sus actividades, utilizando de los más diversos recursos para garantizar el mantenimiento, allí, de su monopolio.

Esta asociación entre grandes terratenientes y comerciantes, que caracteriza el dominio agrario-comercial, revela una extraordinaria capacidad de mantenerse sólido, a pesar de la industrialización, de la metropolización de las capitales (Salvador, Recife y Fortaleza, por ejemplo) y de la modernización de la agricultura. Utilizando los más variados medios para negociar favores con el Estado, el llamado regionalismo del noreste resiste cambios sustanciales en su base de apoyo social y político, manteniendo una estructura particularmente perversa en la distribución del ingreso, a pesar de los importantes avances económicos ocurridos en el período reciente.

Un elemento importante, en esta realidad, en principio, es que toda la intervención gubernamental en relación al Noreste brasileño se llevó a cabo en base a tres grandes diagnósticos: 1) la existencia de sequía, 2) la falta de infraestructura económica y 3) el mantenimiento de las desigualdades sociales. En este sentido, al estudiar las intervenciones gubernamentales en el Noreste, se observa que se dividen en tres grandes fases que se relacionan con los diagnósticos mencionados.

La primera, que fue aproximadamente de 1877 a 1950, trató el problema del Noreste con un enfoque estrictamente subordinado a la lucha contra la sequía, que los historiadores denominan la “Fase Hidráulica”. La segunda, que se inició en la década de 1950, denominada “Fase Económica”, predicó la minimización de los problemas regionales a través de la reorganización y reorientación de la economía regional. La tercera, definida como “Fase Sostenible”, iniciada en 1994, propuso la ampliación del

entendimiento del concepto de “desarrollo”, y la incorporación de los principios de sostenibilidad y participación social en las políticas públicas para el desarrollo regional.

Desde entonces, se ha observado que la intervención estatal en el Noreste a lo largo de la historia se ha centrado en solucionar esta tríada (sequía, falta de infraestructura económica y mantenimiento de desigualdades). Como se analizará en esta investigación, tales afirmaciones son válidas para las fases de intervención hídrica y económica (primera y segunda fase, respectivamente), pero no del todo cierto para la fase sostenible (tercera fase). Se afirma, sin embargo, que la creación de algunas instituciones como IFOCS/DNOCS y CHESF se considera un hito de la primera concepción, así como el Banco del Noreste y la SUDENE lo son de la segunda. En la tercera fase no se crearon organismos gubernamentales, pero se rediseñaron las instituciones creadas en el período anterior, con énfasis en el Banco del Noreste de Brasil. El estudio de estas instituciones y sus elementos permitirán comprender mejor una parte del contexto institucional de la región y cómo influyen en sus procesos de desarrollo.

Con origen en el siglo XVIII, cuando se estancó el cultivo de la caña de azúcar, con el advenimiento del ciclo minero en Brasil, hubo una pérdida sustancial de la importancia económica de la Región en el panorama nacional. Este hecho se reflejó en la expresión de la propia población del Noreste: en 1872, la población del Noreste representaba el 46,7% de la del país, cayendo a aproximadamente el 30% cien años después (Ribeiro, 1996). El ciclo cafetalero siguió el período dorado, garantizando la supremacía de la región Sudeste sobre otras zonas del país y consolidando el desplazamiento del eje económico hacia esa Región, lo que amplificó aún más la situación de desigualdades en curso, que ahora engloban, además, las desigualdades regionales, seña de identidad de nuestro país hasta el día de hoy.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la política de sustitución de importaciones que tuvo lugar para la implantación del parque industrial brasileño, esta supremacía aumentó. Así, se formaron los desequilibrios regionales que beneficiaron al núcleo del Sudeste, resultando, como señala Magalhães (1980: 06), “en una polarización de las zonas periféricas en torno al centro dinámico”. Esta situación y la necesidad de contener los flujos migratorios del Noreste hacia las regiones económicamente dinámicas

de Brasil llevaron al Estado a estructurar y reformar sus modelos de intervención en la región, como se describe a continuación.

3.1.1 La fase de intervención hidráulica

La primera información sobre las sequías en el noreste se remonta a 1583. El reconocimiento de esta conjunción de problemas se produjo solo con la sequía de 1877-79, que se produjo después de casi 30 años de abundantes lluvias, lo que hizo que más de un millón de personas del noreste se vieron afectados por el hambre y provocaron una migración desordenada hacia otras regiones del país (Maranhão, 1982; Alves, 1999; Ribeiro, 1996).

En esa oportunidad, como parte de las medidas de emergencia adoptadas, se consideró que los esfuerzos del gobierno deben concentrarse para combatir el fenómeno de la sequía y sus efectos en la economía y la problemática social de la región, a través de la acumulación de agua y la construcción de obras de ingeniería, con el objetivo de permitir la permanencia del hombre en el campo y dar condiciones de progreso a la agricultura. En este sentido, la Inspección de Obras contra la Sequía (IOCS) fue creada en 1909, transformada en la Inspección Federal de Obras contra la Sequía (IFOCS) en 1919, lo que representa uno de los hitos de los intentos “hidráulicos” para resolver problemas regionales.

Según Hirschman (1965: 45), la idea era hacer de la zona nororiental “un nuevo Egipto o Mesopotamia, cuyas tierras estaban floreciendo gracias al riego hecho posible gracias a los grandes embalses”. La misión de IFOCS era encargarse de la planificación y ejecución de la obra pública y, también, realizar estudios e investigaciones, indispensables para garantizar su éxito.

Según Ribeiro (1996), la escasez de recursos, provocada, en parte, por la caída del precio del café y el fin del boom del caucho, fue la causa de la poca agresividad de la IOCS, desde su creación hasta 1914. Este hecho resultó en una intervención estatal no sistemática, siempre condicionada a la disponibilidad de recursos financieros y al compromiso de los políticos de la Región (Alves, 1999).

Con la gran sequía de 1915 aumentó el monto destinado a obras públicas en el Noreste, que tomó su mayor impulso en la prolongada sequía de 1919-1920. Durante este

período, el entonces presidente de la República, el nororiental Eptácio Pessoa, creó el Fondo Especial de Obras para el Riego de Tierras Cultivables en el Noreste, con la recaudación del 2% de los ingresos anuales de la Unión, con el fin de proveer permanentemente a la Provincia fondos necesarios para las obras programadas (Ribeiro, 1996).

Cabe mencionar que el presidente de la República que sucedió a Eptácio Pessoa, Artur Bernardes, prácticamente paralizó las obras públicas iniciadas por su antecesor, alegando dificultades económicas. El Fondo Especial se extinguió en 1923 y los fondos de la provincia se redujeron nuevamente y los equipos utilizados en las obras se vendieron a precios ínfimos. Según Costa (2003: 70),

[...] después de la “edad de oro” del período epitacista, cuando el paraibano hizo importantes aportes, bajo los gobiernos de Artur Bernardes y Washington Luiz, IFOCS casi cierra sus puertas por falta de fondos, dejando sus ingresos y obras prácticamente restringidas a periodos de sequía.

Ampliando su existencia, se puede apreciar que las provincias combatientes de la sequía tienen una gran dificultad para garantizar la existencia de recursos para llevar a la práctica sus acciones. En el primer gobierno de Getúlio Vargas, motivado por las sequías de los años 1930-32 y, ciertamente, por la compañía de un político el Noreste como su compañero electoral en la Alianza Liberal (primero João Pessoa, quien fue asesinado y sucedido en el Gobierno Revolucionario por otro político del Noreste, José Américo de Almeida), se decidió destinar el 10% de los ingresos federales al IFOCS, a pesar de la crisis financiera provocada por la Gran Depresión en los Estados Unidos de América.

La Constitución de 1934 destinaba 4% de la recaudación fiscal para combatir los efectos de la sequía, sin embargo, todavía bajo un ángulo asistencialista. Según informa Ribeiro (1996), la reglamentación de esta disposición constitucional se produjo efecto solamente en 1936, fijando la aplicación de este fondo a los límites del territorio definido como “Polígono das Secas”, formado por los nueve estados del Noreste y el norte del Estado de Minas Gerais, que representa el área más afectada por las sequías. La Constitución de 1937, sin embargo, impuesta por el “Estado Novo”, ya no dirigió recursos especiales al Noreste, omitiéndose de la conjunción de los problemas regionales.

Con la redemocratización del país en 1946, la Constitución volvió a determinar la aplicación del 3% de la renta del impuesto federal para la ejecución de obras y servicios de asistencia económica y social en el Noreste, a través de préstamos a agricultores e industriales establecidos en el área cubierta por la sequía. Este porcentaje fue regulado en 1949, designando al Banco do Brasil como depositario de recursos, denominado “Fondo Especial de Sequía”.

En 1945, IFOCS sufrió una reorganización, transformándose en el actual Departamento Nacional de Obras Contra las Sequías (DNOCS), manteniendo, sin embargo, los lineamientos definidos en su creación, principalmente a través de la construcción de grandes presas, obras de riesgo, y un sistema de carreteras.

Según una encuesta realizada por Costa (2003), es evidente que, a pesar de la constante oscilación de recursos, el IOCS/IFOCS/DNOCS logró llevar a cabo, en el período comprendido desde su creación (1909) hasta 1980, cuando ya era evidente su declive, la construcción de 257 presas en la zona de sequía. Sumado a esto, otra importante actividad de combate a la sequía que llevaron a cabo los cuerpos en cuestión fue la perforación de pozos, con un total de 26.008 pozos perforados en la región desde 1909 hasta 1992, según datos expresados por el autor.

Un rasgo común en la acción de IOCS/IFOC /DNOCS, tanto en la construcción de presas como en la perforación de pozos, es el hecho de que gran parte de estos se ubicaron en propiedades privadas de políticos o grandes y medianos propietarios de la región, lo que demuestra que, mediante este dispositivo, el gobierno había sido “capturado” por las oligarquías agrarias del noreste, que lo utilizaron para hacer viable su sistema de dominación (Maranhão, 1982).

Para el autor, este hecho, ligado a la escasez de recursos, justifica el débil desempeño de los dispositivos gubernamentales para “combatir la sequía” en el sentido de contribuir a la transformación de la estructura económica y social de la región, siendo exactamente lo contrario a eso, revelando, en las palabras de Maranhão (1982), la existencia de un Estado “inmóvil” y “capturado”, realidad que acerca la intervención gubernamental en el Noreste al modelo de Estado depredador, vivido en Zaire, como lo muestra Evans (1993).

La creación de la Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), en 1945, junto con la Comisión del Vale do São Francisco (CVSF), en 1948¹⁷, representó otro hecho llamativo del concepto “hidráulico”, sin embargo, ya señalando una “transición” a la fase de intervención económica del desarrollo. Estas organizaciones estatales comienzan a aprovechar el potencial energético del río São Francisco, el más grande de la región, todavía ya implementando la infraestructura sobre la que se basaría el futuro programa de industrialización del Noreste (Costa, 2003).

La CHESF fue diseñada para suplir la escasez de energía eléctrica en el Noreste, lo que, de acuerdo con los ideales de desarrollo de la época, representaba la condición necesaria para establecer una dinámica económica en la Región. En este sentido, se considera que su actuación cumplió con los propósitos de su creación, ya que, además de tener siempre superávit, en términos económico-financieros, hoy CHESF es la empresa de producción y distribución de energía más importante del Noreste y una de las mayores organizaciones de energía eléctrica de Brasil, posición consolidada en 1955, cuando se inauguró la central hidroeléctrica de Paulo Afonso I (Costa, 2003).

Para el autor, gracias a los trabajos realizados por CHESF (las centrales Paulo Afonso I, II, III y IV; la presa Sobradinho; la central Xingó; además de la primera central eólica de Brasil, instalada en Ceará), fue posible, en un corto período, abastecer de energía a los grandes proyectos industriales del Noreste, así como viabilizar la agricultura de regadío en algunos polos del Valle de São Francisco y otras zonas de la Región. Además, la CHESF también impulsó una importante expansión de la red eléctrica residencial en todo el Noreste, posibilitando ciertamente una modernización en la vida de millones de personas que viven en áreas rurales, constituyendo así la base de la política regional. desarrollista (Costa, 2003).

CODEVASF, a su vez, se creó con el objetivo de impulsar el desarrollo de la Región, utilizando el riego como motor. Esta iniciativa tiene como objetivo generar

¹⁷ Según Costa (2003), CVSF se convirtió en 1967 en Superintendencia del Valle de São Francisco (SUVALE), habiendo asumido, en 1974, el nombre de Empresa de Desarrollo del Valle de São Francisco (CODEVASF). Opera en los estados de Alagoas, Bahía, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Sergipe y parte del Distrito Federal, cubriendo 640.000 km² del Valle. Desde el año 2000, Codevasf también ha comenzado a operar en el valle del río Parnaíba, que parte de Goiás para cruzar Piauí, separándolo de Maranhão, en un área de 340.000 km².

empleo e ingresos, reducir los flujos migratorios, los efectos económicos y sociales de las frecuentes sequías e inundaciones, y también preservar los recursos naturales de los ríos São Francisco y Parnaíba.

Desde temprana edad, hubo un enfrentamiento político entre las élites oligárquicas de Pernambuco y Bahía, por el control administrativo de este organismo, es decir, el destino de sus recursos y, sobre todo, sus proyectos de riego (Costa, 2003). Quizás, por eso, su sede se encuentra en Brasilia / DF, lejos de la influencia geográfica de los dos grupos litigantes.

La intervención gubernamental llevada a cabo por la CHESF y CODEVASF, definida aquí como una fase de transición entre intervenciones hidráulicas y económicas, logró introducir alguna modificación en el panorama económico de la Región, aunque esta se restringió al área de operación de esas instituciones, que ya no es de este resultado todo el semiárido nororiental.

Además, incluso en la zona del Valle de São Francisco, la mejora provocada por la acción de las instituciones de transición es parcial, ya que logran incrementar la productividad y la producción en los centros de riego, consolidando su estructura productiva. Sin embargo, no logran el mismo éxito en incentivar la comercialización, haciendo a los colonos allí sentados rehenes de la figura de los intermediarios, pero estos se beneficiaron de la acción de esas instituciones. Para Costa (2003: 76),

Grandes empresas comerciales de otras regiones (...) se instalaron en el sitio y comenzaron a cobrar la mayor parte de las “ganancias de producción”, dejando al productor, la parte inferior, a veces ni siquiera lo suficiente para pagar las cuotas del financiamiento del lote y obtener alguna ganancia neta para cubrir sus gastos, (...) percibiendo, en las periferias de esas ciudades [que componen el Vale de São Francisco], barrios marginales, pobreza y miseria tan fuertes como, de hecho, en todo el Noreste.

Por tanto, parece que la intervención gubernamental expresada en la política de combate a las sequías impulsada durante la fase hidráulica, así como las políticas implementadas durante la fase de transición, resultaron incapaces de resolver los problemas económicos y sociales del Noreste. Estos se mantuvieron porque el contexto social y político no había cambiado, siendo prácticamente el mismo vivido en el período monárquico. El campesino comenzó a autodenominarse “coronel” y continuó en el poder

económico y político, sin embargo, estableciendo nuevas formas de dependencia, esclavitud y desigualdad.

Los líderes regionales, por supuesto, buscaron mantener el “*statu quo*”, impidiendo, por todos los medios a su alcance, la realización de cualquier cambio en sus áreas de dominación, situación que ni la revolución de 1930 y el establecimiento de la dictadura civil de Getúlio Vargas lograron cambiar, retrasando por más 20 años la adopción de medidas de reforma y prolongando la existencia de los “industriales de la sequía”, como se conoce a los representantes de las oligarquías, algodoneros y ganaderos del Noreste. La intervención económica estatal para el desarrollo, iniciada en la Región en la década de 1950 buscó, posteriormente, revertir esta situación.

3.1.2 La fase de intervención económica

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se produjo la adopción, en el contexto mundial, de una nueva posición del Estado en relación al desarrollo de las naciones, que se fundamentó fuertemente en la idea de utilizar la planificación y el aparato estatal para lograr los objetivos nacionales: la búsqueda desarrollo económico, consolidando el modelo de intervención estatal definido como desarrollista.

Fue en estas circunstancias que comenzaron a crearse agencias de desarrollo regional en Brasil, como el Banco del Noreste do Brasil (BNB) y la Superintendencia para el Desarrollo del Noreste (SUDENE), que abogaban por la promoción del desarrollo del noreste a partir de la búsqueda de mejora del empleo, la producción y los ingresos de la Región (Robock, 1964).

En esta actitud se puede ver que, paralelamente a la solicitud de cambio en el *modus operandi* de los Estados del exterior (basada en la idea de planificación), también se hizo evidente la noción de que, a pesar de la amplia experiencia del Gobierno brasileño en “combatir la sequía” y del gran volumen de inversiones realizadas por las instituciones creadas en ese período para tal fin, la economía regional continuó deteriorándose, además de que se acentuaron cada vez más las desigualdades entre el Noreste y otras regiones del país, problema derivado del modelo de desarrollo actual en el estado brasileño.

Fue en este contexto de reconocimiento de la importancia de la acción gubernamental y el uso de la planificación para la promoción del desarrollo del país que

el fenómeno se presentó como la causa inmediata de una presión social más significativa y desencadenando la “concepción económica” de la intervención estatal en la región Noreste. Una nueva sequía, en 1951, haría que el ministro Horácio Láfer visitara las zonas afectadas y concluyera que era indispensable la adopción de medidas de mayor alcance, además del ya creado “Fondo de Sequía”.

En una exposición de motivos al Presidente de la República, propuso la creación del Banco del Noreste, argumentando que la Región adolecía de la falta de crédito adecuado para sus necesidades y peculiaridades, así como una institución que concentraba todos los recursos destinados al Noreste, hasta entonces, dispersado. Horácio Láfer afirmó que sería improductivo continuar con “la inquietud de las obras de ingeniería o hidráulicas”, si no estuviera acompañada de “elementos capaces de fortalecer la economía regional, apoyando sus actividades económicas”. (Hirschman, 1965: 49/50).

Adhiriéndose a este argumento y aprovechando la conciencia nacional sobre el problema de la sequía, Getúlio Vargas sancionó la Ley N ° 1.649, de fecha 07 / 19.52, que creó el Banco del Noreste do Brasil SA, en forma de sociedad de capital mixto, en la que el gobierno poseía el 51% de las acciones. En una lectura del panorama histórico y político del Noreste, se observa que el BNB surgió en un período caracterizado por el declive de la hegemonía agrario-exportadora y el inicio del ciclo de industrialización (Ribeiro, 1996).

El desempeño del BNB junto con las organizaciones creadas durante la intervención hidráulica y de transición (IOCS/IFOCs/DNOCS, CVSF/CODEVASF, CHESF) permitió al Noreste brasileño contar con un buen suministro de energía eléctrica, una infraestructura relativamente sólida y un número razonable de presas y embalses. Sin embargo, como entiende Maranhão (1982: 90), con la aparición de una nueva sequía en 1958, nada de esto pudo impedir que el Gobierno tuviera que generar empleo a más de medio millón de personas, adoptando una política de emergencia basada en construcción de obra pública, y que en la Región se produjese una enorme malversación de fondos, asumiendo, por tanto, una actitud idéntica a la realizada durante la fase de intervención hidráulica.

En el razonamiento de Maranhão (1982), está el hecho de que las elecciones de 1958 favorecieron a los partidos de oposición en Pernambuco y Bahía, ganando “los gobernadores reformadores”, hecho que, unido al cambio de comportamiento la Iglesia

Católica y el surgimiento de las Ligas Campesinas, internamente; y el éxito de la Revolución Cubana, a nivel externo, obligó al Gobierno Federal a impulsar una revisión completa de las políticas de desarrollo que venía adoptando en relación con el Noreste.

Estos diversos factores políticos presionaron a Juscelino Kubitschek a buscar una nueva solución a los problemas del Noreste, después de haber pedido al presidente del BNDE que propusiese nuevas opciones de política para la Región, habiendo él recomendado a Kubitschek el nombre de Celso Furtado, un economista del Noreste (Paraíba), director del BNDE, recién llegado de la CEPAL.

Los estudios realizados bajo la dirección de Celso Furtado, con la asistencia de los economistas del BNDE y del Banco del Noreste, materializados en el informe del Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Noreste (GTDN), sacaron a la luz el argumento de que el atraso del Noreste no se trataba de un tema que se circunscribía al fenómeno natural de las sequías, sino que era un problema económico más amplio en el que la sequía aparecía como un factor negativo insertado en el mayor alcance del subdesarrollo. De hecho, constituía un problema estructural, que debía situarse en el contexto del propio desarrollo económico brasileño, y no solo en el Noreste.

Una de las propuestas centrales del informe GTDN fue estimular la industrialización en la Región, dado el débil dinamismo de la base productiva instalada en el Noreste, ya que, “mientras la industria comandaba el crecimiento económico del Sudeste, el antiguo sector primario-exportador implantado en el Noreste estaba mostrando su incapacidad para impulsar el desarrollo económico regional” (Araújo, 2000: 204).

El Informe, sin embargo, también propuso la reorganización de las economías agrícolas en humedales y zonas semiáridas¹⁸ y el traslado de poblaciones de áreas

¹⁸ La reorganización agrícola se entendió como fundamental para la construcción de un centro industrial en la Región, que, según la SUDENE, debería basarse en el aprovechamiento del principal recurso existente aquí: la mano de obra barata. Sin embargo, los altos costos de los alimentos limitaron la transferencia de este recurso a la industria. La solución propuesta fue: la expropiación de las áreas más productivas del Noreste (las tierras irrigadas adyacentes a los embalses), compensándolas según su valor antes de la construcción de las represas; y el uso de tierras ricas en azúcar, siempre que el valor del producto destinado a la exportación sea menor que los costos de los alimentos importados. El informe de la GTDN también propuso el uso del riego para mantener los niveles de producción de azúcar en un área más pequeña de tierra, liberándolos así para una reforma agraria que se definiría más adelante (Maranhão, 1982).

superpobladas a áreas en el Estado de Maranhão (Maranhão, 1982). Según el autor, estos temas fueron de alta sensibilidad, ya que tocaron puntos delicados de la problemática regional, como el uso de la tierra en el área azucarera y en el ambiente ganadero del interior; así como la emigración fuera de las áreas de sequía, lo que, por supuesto, atrajo la oposición política de los grupos oligárquicos del noreste. Además, la propuesta de industrialización redujo las fuentes tradicionales de poder e influencia.

Sin embargo, a pesar de esta oposición, en cierta medida incluso predecible, el informe propuesto por Celso Furtado alcanzó un amplio apoyo político de intelectuales, grupos específicos de la Iglesia católica, de los gobernadores reformistas, de diversos políticos locales y regionales y de amplios sectores de la población (Maranhão, 1982). Este apoyo fue fundamental para la instalación de SUDENE, sucesor del interino CODENO (Consejo de Desarrollo del Noreste).

A principios de la década de 1960, la SUDENE, que abogaba por la promoción del desarrollo del noreste apoyado en la búsqueda de mejores empleos, producción e ingresos para la Región, concentró esfuerzos y recursos federales en la realización de estudios e investigaciones sobre la dotación de recursos naturales en el Noreste (en particular, recursos minerales) y en la expansión de la oferta de infraestructura económica (transporte y electricidad, principalmente). Tales inversiones jugaron un papel importante en el dinamismo posterior de las inversiones en actividades privadas y, ciertamente, contribuyeron a que, en las siguientes décadas (1970-80), el Noreste fuera la región que expresó la tasa de crecimiento del PIB promedio más alta de Brasil.

En la perspectiva de Araújo (2000, p.205), según datos que comparan el desempeño de la economía brasileña, en total, con la de su parte ubicada en el Noreste, “hay una clara mejora en los indicadores de participación relativa de esta región en la economía del país: entre 1960 y 1990 su participación en el PIB aumentó de 13,2% a 17,1%, con valores casi seis veces mayores en ese período: de US \$ 8,6 mil millones a US \$ 50 mil millones”, destacando el relevante papel que juega el Estado en el dinamismo económico de la Región y refuerza el argumento de que, en los países de desarrollo tardío, corresponde al Estado liderar el desarrollo, ya sea invirtiendo, produciendo, impulsando o creando infraestructura económica y social.

Sin embargo, a pesar del evidente crecimiento económico que tuvo lugar en el Noreste, es evidente que dicho dinamismo no se ha extendido de manera uniforme por todas las regiones, dando lugar a un desarrollo selectivo y diferenciado. Otro punto a considerar es que, aun con el cambio de enfoque de la concepción hidráulica a la económica, la lógica de la intervención gubernamental en la Región en este período, especialmente en las áreas no dinámicas, siguió siendo de carácter asistencialista, materializado en programas de distribución de ayuda alimentaria y creando oportunidades de trabajo.

También se advierte que, una vez instituida la SUDENE, la estrategia de desarrollo del Noreste pasó a basarse en una política de financiamiento, generalmente dirigida a grandes proyectos industriales. Es decir, los incentivos y créditos fiscales del Banco del Noreste deberían permitir la industrialización de la Región y, así, frenar el aumento de las desigualdades regionales (São Paulo pasa del 31,5% de la producción industrial nacional en 1920 al 54,5% en 1960) (Raud, 2000).

El sistema implementado consistió en permitir a los inversionistas utilizar hasta el 50% de los impuestos a cobrar. Y esta “deuda” podría representar hasta el 50% de la inversión total prevista por el proyecto, que debía ser aprobado por SUDENE. Como el Banco del Noreste pudo financiar hasta el 50% de los proyectos, en algunos casos la inversión real fue solo del 10%, sin considerar las ventajas otorgadas por los estados y ayuntamientos, como exenciones tributarias y donaciones de tierras, por ejemplo. El resultado de esta política fue favorecer la implantación de grandes empresas, a menudo ramas de organizaciones en el Sudeste, que no son intensivas en mano de obra y tienen su sede en las metrópolis de la costa nororiental (Brandão, 1985).

La gran sequía de 1970 demostró que la realidad del Noreste no se había alterado con la intervención propuesta por SUDENE, y la política de desarrollo pasa a reorientarse a la noción de lo que Perroux (1964) denominó “polos de desarrollo”. Este autor mostró, al estudiar el desarrollo de las economías occidentales, que el crecimiento no ocurre al mismo tiempo en todo el territorio, sino que se manifiesta con diferentes intensidades en determinados lugares. Esta orientación hizo que las élites políticas y económicas concentraran sus inversiones en algunos proyectos y en algunos espacios, como el

complejo petroquímico de Camaçari, cerca de Salvador, o el complejo siderúrgico de Itaquí, cerca de São Luís (Raud, 2000).

La propuesta de industrialización de la Región Noreste, impulsada por SUDENE, facilitó la integración productiva del dominio agrario-mercantil nororiental a la economía nacional, pero fueron los grandes proyectos de la década de 1970 los que crearon las condiciones para el crecimiento económico de la Región, sea a través de los polos de proyectos industriales, sea con apoyo en los grandes proyectos de riego que se extienden por el Vale del São Francisco. A partir de ese momento, según Haddad (1981), la política regional brasileña se basó en el paradigma conocido como “de arriba a abajo”. Este paradigma presupone que el crecimiento surge de algunos sectores y polos dinámicos, extendiéndose, entonces, a otros sectores y otras regiones del país. Este paradigma dominante de desarrollo regional denota algunos rasgos característicos: a) la industrialización es vista como el motor del proceso de desarrollo; b) además, la urbanización es sinónimo de desarrollo; c) los procesos de toma de decisiones, tanto públicos como privados, están centralizados; y, por último, d) la industrialización se basa en grandes unidades productivas, públicas o privadas, organizadas verticalmente.

Como resultado de esta política, Raud (2000) apunta a una reducción relativa de las desigualdades regionales, ya que São Paulo detuvo su carrera de concentración y las otras regiones detuvieron su declive. Así, de un mínimo del 5,7% de la producción industrial nacional en 1970, el Noreste sube hasta el 8,5% en 1985, el Sur aumenta del 12 al 17,5%, mientras que São Paulo aumenta del 58 al 52% en el mismo periodo. Sin embargo, los indicadores sociales de la Región Noreste mostraron que, a pesar de la mejora en su desempeño económico, el problema fundamental de los nororientales seguía sin cambios: la desigualdad social.

Por tanto, la afluencia de grandes proyectos por el Noreste resultó ser bastante restringida, ya que los efectos sobre la estructura productiva fueron limitados y, en general, estos grandes proyectos operan con maquinaria y equipos modernos que no requieren mucha mano de obra. Por tanto, ofrecen pocos puestos de trabajo, lo que difícilmente contribuye al desarrollo regional.

Esta situación nos lleva a reconocer el fracaso de los grandes proyectos, en términos del efecto de vinculación de la economía local a la regional, y los altos costos

sociales y ecológicos. A nivel local, la implementación de estos proyectos desorganiza las estructuras sociales, y no tiene muchos efectos económicos debido a que dichos proyectos están insertados en una cadena productiva y de consumo nacional e internacional, y también porque los incentivos fiscales reducen las ganancias de las instituciones locales y regionales (Piquet, 1990).

Una de las razones de este fracaso, según Raud (2000), es una pobre comprensión de estos grandes complejos industriales en la generación de desarrollo regional. Para el autor, la noción de polo de crecimiento fue concebida como un medio simple para describir y explicar la dinámica del crecimiento en las economías capitalistas modernas, utilizada en Brasil sin una adecuada adaptación a la realidad local. Por lo tanto, esta noción no tenía una preocupación normativa o instrumental y, en una región subdesarrollada, en particular, pueden pasar algunos años antes de que un complejo industrial se convierta efectivamente en un polo de desarrollo, es decir, hasta que surjan vínculos entre industrias favorables a la innovación.

En línea con el aparato institucional creado para viabilizar el proceso de intervención estatal enfocado en la dinámica económica de la Región Noreste, parece que el BNB afianza un cambio en la mentalidad gubernamental en relación a su intervención en el Noreste, siendo una de las marcas divisorias entre las dos grandes fases históricas de esta intervención: la hidráulica y la económica. Es importante resaltar que, como en todo análisis histórico, esta división cronológica no es rígida, ya que hubo, en el pasado, signos de la filosofía presente en la fase posterior en la que se creó el BNB, así como también permanece hoy algunas políticas vinculadas al enfoque “hidráulico” para el problema del Noreste.

El BNB es considerado como la primera agencia estatal en el noreste enfocada en la política de intervención del desarrollo. Su creación señala que el gobierno federal está comenzando a adoptar una serie de medidas para el Noreste que escaparon a la simple lucha contra las sequías, inaugurando así la etapa de “intervención económica”. El concepto BNB encarnaba la preocupación del Gobierno por utilizar la planificación como instrumento de política económica, cambiando su orientación. En la forma de ver de Pinto (1977: 58),

[...] con la creación del Banco do Nordeste do Brasil, hubo un cambio. Superada la crisis del bienestar, el objetivo era crear las condiciones para que la región no solo neutralizara los efectos de las sequías en su economía, sino que abriera un nuevo frente de desarrollo, a través de la industrialización y mayores inversiones en agricultura.

En la lectura de Ribeiro (1996: 96), el mensaje del propio presidente Getúlio Vargas al Congreso Nacional, proponiendo la creación del BNB, reflejó este cambio en el comportamiento del Estado en relación al desarrollo regional, ya que la política del Gobierno Federal requiere una revisión, con la mejora, si no la superación, de los métodos tradicionales. El título ‘Obras contra las sequías’ en sí mismo expresa una limitación, centrándose en el problema, especialmente desde el ángulo de las obras de ingeniería. Es hora de que, a la luz de la experiencia pasada y la técnica moderna de planificación regional, se imprima una pauta económica y social definida en el estudio y la solución del problema.

También según el autor, algunas características del BNB reflejaron este cambio en la mentalidad del Gobierno Federal: a) se intentó estimular el crecimiento de nuevas actividades económicas en la Región, a través del apoyo financiero a empresas productivas, acompañado de asistencia práctica y orientación técnica a la inversión, que no tenía precedentes hasta entonces; b) el Gobierno compartió la responsabilidad de promover el desarrollo con el sector privado, alentado a participar mediante incentivos financieros otorgados por el Banco; c) BNB fue creado como un banco especial, original en la estructura bancaria brasileña, actuando tanto como banco comercial (enfocado en la utilidad) como banco de desarrollo (actuando, en este caso, principalmente a través de operaciones de mediano y largo plazo), financiando la ejecución de proyectos y programas de desarrollo que generasen más ingresos y empleo, aumentando la productividad de los recursos regionales. El BNB sería entonces el ejecutor de las políticas de desarrollo regional para la fase económica de intervención estatal.

En relación a SUDENE, que en este binomio operacional con BNB cabía planificar acciones para dinamizar la economía regional, es importante resaltar que una parte significativa de las industrias atraídas al Nordeste tenían sus plantas basadas en tecnologías “intensivas en capital”, generando, por ejemplo, un número relativamente limitado de trabajos directos e indirectos, que aún requerían alguna cualificación. En este

sentido, el proceso productivo generado por la industrialización nororiental incorporó una pequeña cantidad de mano de obra local, recurso abundante en la Región.

Además, otro punto de crítica al desempeño de SUDENE se refiere a la forma geográficamente desequilibrada en la que se produjo la industrialización del Noreste, observándose una gran concentración de industrias en torno a las principales capitales nororientales (Recife, Salvador y Fortaleza) y en segundo lugar, de las demás capitales costeras, agravando aún más las disparidades intrarregionales y la concentración poblacional de estas regiones metropolitanas.

Así, si bien el gobierno había anunciado que la intención de la nueva política de desarrollo regional era promover la integración geográfica y la unidad nacional (estimulando el desarrollo de las actividades agropecuarias e integrando los espacios geoeconómicos del Norte y Noreste), es evidente que además, también se pretendía llevar a cabo una redistribución de la población en el espacio brasileño, por lo que se reduciría más en relación a la escasez de tierra en el Noreste y la concentración espacial cercana a las metrópolis.

Por tanto, del análisis de la evolución histórica se desprende que, a partir de la década de 1970, las políticas de desarrollo regional brasileñas dejaron de privilegiar su dimensión regional con un tratamiento diferente, convirtiéndose en una parte del desarrollo nacional, fuertemente centralizado por la tecnoburocracia gobierno federal, y por eso mismo impulsado por las necesidades de consolidación y expansión de los centros más dinámicos del país, en este caso, las regiones del Centro-Sur.

A pesar de los puntos planteados, es claro que las políticas de desarrollo regional implementadas por SUDENE y BNB, y complementadas con los programas especiales que surgieron en la década de 1960, afectaron la estructura económica y social de la Región, alterando profundamente la posición del Noreste en el contexto nacional, comenzando a integrarlo de manera “productiva”. Para Oliveira (1993), sin embargo, dicha integración se dio bajo el mando del capital oligopólico ubicado en el Centro-Sur, sólo lo que pudo aprovechar mejor las ventajas que ofrecían los mecanismos de atracción industrial de SUDENE. En este caso, aunque no era su intención, esta agencia actuó como un “puente” de la hegemonía burguesa del Centro-Sur al Noreste.

En las últimas décadas del siglo XX, este modelo de intervención desarrollista basado en un Estado “centralizador” en busca de un desarrollo “economicista” entra en crisis, con un total abandono estatal de las políticas de desarrollo regional en Brasil. Así, ante la ausencia de una institución de planificación regional activa (dado el debilitamiento de la SUDENE en el período posterior al golpe militar de 1964), y también para garantizar las condiciones para su supervivencia como institución estatal de desarrollo, el Banco del Noreste comenzó en 1995 un cambio en su estructura organizativa, buscando adaptarse tanto a las nuevas concepciones de desarrollo como de Estado surgidas a principios de la década de 1990. El análisis de este proceso, así como la nueva modalidad de intervención gubernamental generada, se expresan en el siguiente epígrafe.

3.1.3 La fase de intervención sostenible

La tercera fase de intervención estatal en el Noreste será denominada en este trabajo como intervención sostenible, ya que promovió la promoción del desarrollo basado en la sostenibilidad, yendo mucho más allá de la mera comprensión del desarrollo desde el marco económico y mecanicista, sino que, por el contrario, inserta el debate en la complejidad de otras complementariedades como la incorporación de la participación social en la promoción e implementación de políticas públicas para el desarrollo regional, como lo señaló el Banco Mundial. El BNB, en este tono, asume este discurso y reorienta su acción para cumplir con estos principios, con la creación de varios programas, considerados “innovadores” en la gestión pública del desarrollo regional, como los programas de “polos de desarrollo”, “agentes de desarrollo” y “programa de microcrédito”, todos vinculados a un foro de participación social denominado “farol del desarrollo”. Esta vez, se trata de una intervención que engloba una nueva mirada a este nuevo momento que no se vincula estrictamente a una idea puramente económica.

La década de 1990 marcó un período de transición en la economía brasileña, representado, sobre todo, por la integración económica de Brasil en la economía mundial, por el éxito de las políticas de lucha contra la inflación y por la realización de ajustes fiscales en los distintos niveles de gobierno. Con la apertura económica se intensificó la competencia interna entre empresas, lo que obligó a las organizaciones locales a

reestructurarse para garantizar la competitividad, no solo en términos de precios, sino también en términos de calidad y logística.

Le correspondió al Sistema Financiero Nacional, acostumbrado a ganancias inflacionarias¹⁹ que llegaron a representar el 4% del Producto Interno Bruto (PIB), hacer ajustes para adaptarse a la realidad provocada por la estabilidad económica, iniciando una modernización tecnológica y automatización bancaria, que representó una gran cantidad pérdida de puestos de trabajo. La estabilización obligó a las instituciones financieras a actuar de manera amplia, ofreciendo todo tipo de servicios y productos, y cobrando por ello, lo que solo fue posible con los cambios legislativos ocurridos en el período²⁰.

Una característica importante de este período es el abandono de un modelo económico vigente en Brasil desde la década de 1930, más centrado en el Estado y la adopción más objetiva de tesis neoliberales, que abogaban por una mayor participación de mercado y, aunque de manera más secundaria, de la sociedad civil en la operacionalización de las políticas de desarrollo, colocando a estos agentes - Estado, mercado y sociedad civil - ante el desafío de buscar la mejor estrategia de intervención ante la tarea del nuevo modelo aún en desarrollo.

En lo que respecta al desarrollo regional, un cambio en la acción gubernamental de esta naturaleza sugiere, como ocurrió durante la transición de la concepción hidráulica a la ideación económica, el surgimiento de otras instituciones, imbuidas de estos valores, que sean capaces de operacionalizar esta nueva política de intervención. Sin embargo, a diferencia de la transición anterior ya mencionada, no se crearon organizaciones para apalancar acciones de desarrollo local para la Región Noreste, sino que, por el contrario, optaron por la reformulación de organizaciones ya consolidadas en la Región, creadas en la efervescencia de la estrategia de desarrollo de la Región con una concepción económica, de principios de la década de 1950, como el Banco del Noreste de Brasil - BNB, creado en 1952, y la Superintendencia de Desarrollo del Noreste - Sudene, en 1959.

De estos dos organismos, el Banco del Noreste fue el que mejor llevó a cabo este proceso de cambio, quizás por la necesidad de adaptarse al nuevo momento de la

¹⁹ Las ganancias inflacionarias representaron 4% del PIB de 1990 a 1993 y se redujeron prácticamente a cero en 1995 (Banco del Noreste, 2002b).

²⁰ Los ingresos por servicios prestados (comisiones bancarias) tuvieron su recaudación significativamente liberalizada desde 1995, mostrando un fuerte aumento.

economía brasileña que comenzó con la estabilización monetaria que se produjo en 1994 con el éxito del Plan Real de estabilización económica. La Sudene, a su vez, debilitada por denuncias de corrupción y sin apoyo político para mantener sus actividades, pasó a desempeñar un papel secundario en esta nueva etapa de intervención estatal en el Noreste, extinguiéndose en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso en 2001, y posteriormente recreado en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, en 2003, pero que no recordaba ni remotamente el papel que tuvo esa organización en el momento anterior, de intervención económica.

En esta nueva realidad, el BNB brillaba casi en solitario, habiendo iniciado esta transición de un “banco comercial” a un “banco de desarrollo” a principios de la década de 1990, consolidándose este camino en 1995, cuando se implementó un proceso de cambio organizacional que buscaba identificarlo como el “principal agente del gobierno federal en la Región”. Según el Presidente de la Institución, sus funciones serían identificar y generar oportunidades de negocios; marcar una presencia local en todos los municipios de la Región; movilizar comunidades, priorizando la inserción de mini y pequeños empresarios; capacitar para el “espíritu empresarial”; invertir en tecnología; construir alianzas locales y articular alianzas nacionales e internacionales, a fin de promover la capacidad productiva local (Cardoso, 2008).

Este cambio requirió que BNB realizara un importante esfuerzo de reestructuración interna, que incluyó la reubicación y capacitación de su personal técnico; para el rediseño de todos los procesos operativos, con la adecuación de la arquitectura organizacional, más ágil y esbelta; para la permanente modernización tecnológica, con la interconexión de todas las ramas y operaciones, posibilitando, al mismo tiempo, rapidez de operación y eficiencia de control. Este (re) posicionamiento por parte del BNB significó, en la práctica, la inauguración de una fase de intervención estatal en la Región, superando el modelo económico cuantitativo de desarrollo, en vigor desde su creación en la década de 1950, asumiendo el paradigma de la sostenibilidad y de la participación social.

3.2 El BNB como institución fundamental para el desarrollo regional del Noreste

El BNB²¹ es la institución brasileña más antigua en promover la industrialización en el Noreste y también es el banco de desarrollo regional más grande de América Latina. Como se ha señalado, su creación está ligada al reconocimiento de la ineficacia del desempeño hidráulico del Estado (transición de la concepción hidráulica a la construcción de infraestructura económica). Su alcance fue “desarrollar el crédito y modernizar la agricultura y la industria [en el Noreste]” (Alves, 1999: 26) y durante 43 años de su existencia (desde 1952, cuando se creó, hasta 1995, cuando cambió su forma de funcionamiento) siempre ha estado vinculado al desempeño de su rol de agente financiero regional, con SUDENE, en este proceso, planificando y coordinando dicho desarrollo (Costa, 2003).

Fue a partir de la coyuntura²² de los años de 1990²³ que el Banco se desvinculó de su función constitucional -realizando las acciones planificadas por SUDENE- y redefinió su misión de “contribuir al desarrollo sostenible del Noreste brasileño, su integración competitiva en los escenarios nacionales y globales y la reducción de las desigualdades regionales y sociales, con la tarea de promover la formación, el financiamiento y la habilitación de emprendimientos económicos y sociales en la región” (Brito, 1997: 66). Por lo tanto, la intención de restaurar (o establecer) en el Banco del Noreste su rol de “banco de desarrollo” en complementariedad con el de “banco comercial”, que fue el foco de la acción

²¹ Destacamos que el Banco del Noreste, junto con la SUDENE, conforman el sistema de desarrollo regional basado en el concepto económico de intervención.

²² Especialmente en lo que respecta al debilitamiento político y la imposibilidad de financiación estatal.

²³ Otro punto importante para la consolidación del cambio organizacional vivido por el Banco do Noreste en la década de 1990, que inició el proceso de reorientación de la intervención del Estado en la promoción del desarrollo regional en la Región Noreste, fue la implementación de un proyecto de cooperación técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), firmado al inicio de la reestructuración del Banco. Por tanto, es importante señalar que el modelo institucional establecido durante la administración de Byron Queiroz (1995-2003), que expande una nueva propuesta de intervención estatal a todo el Noreste, ya venía ocurriendo dentro del BNB desde 1993, con las acciones del Proyecto BNB/PNUD, que ya realizó acciones de apoyo al desarrollo local, actividad que lo identificó con la marca diferencial que Byron quiso imprimir en la Institución durante su gestión, es decir, transformar al BNB en una agencia de desarrollo, principal expresión de las acciones del Gobierno Federal en la Región, orientada a impulsar una nueva propuesta para el desarrollo y financiamiento de los micro, mini y pequeños productores, comenzando a actuar con un enfoque de sustentabilidad y participación social.

del Banco en los años de 1980, y que lo había llevado a un proceso de asfixia, motivado por el mayor crecimiento de los gastos financieros junto con la disminución de los ingresos.

Esta situación se debió a diversos cambios de escenarios ocurrido en la década de los 1980, tales como: reducción de los subsidios gubernamentales; aumento del número de sucursales; crecimiento en el número de empleados y ganancias salariales reales; entre otros de carácter macroeconómico. El diagnóstico realizado señaló la necesidad de una reestructuración organizacional²⁴ y dos fueron las estrategias para el restablecimiento del equilibrio y las condiciones de crecimiento económico y financiero en el Banco del Noreste: el fortalecimiento del rol del banco de desarrollo y modernización organizacional.

Es evidente que el Banco necesitaba reorientar su intervención como medio para garantizar su supervivencia como institución de desarrollo, que inevitablemente pasaría por desempeñar con excelencia su misión como agencia de desarrollo. Debía, también, garantizar su autosostenibilidad como empresa, así como utilizar eficientemente los recursos institucionales disponibles. La efectividad en la operacionalización de este modelo de intervención dependería de la definición de puntos estratégicos de acción, especialmente la definición de los clientes preferenciales y la complementariedad de las funciones de banco comercial y de desarrollo.

La estructura del Banco del Noreste siempre ha estado muy cimentada con los gestores de cada momento histórico. Por ejemplo, en la gestión de Jorge Lins (1990-1992) hay una búsqueda constante de una nueva identidad institucional, en la de João Melo (1992-1995), enfocado en la planificación descentralizada y la responsabilidad compartida, así como la participación en diferentes organismos internacionales (PNUD e IICA), que comienza a “impulsar, como institución financiera, el desarrollo sostenible del Noreste brasileño, a través del suministro de recursos financieros y apoyo a la formación técnica, para los emprendimientos de la Región”. Es importante destacar que esta misión tuvo como referente básico la visión del futuro de la Institución de ser “el Banco que promueve las transformaciones regionales y el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos del Noreste” (Brito, 1997:67).

²⁴ Se sugirieron muchos cambios. Como ejemplo, destacamos la disminución en el número de puestos gerenciales y las interrelaciones de las estructuras de las agencias

Los dos presidentes del BNB, arriba referidos, intentaron implementar procesos de planeación y cambios estructurales en el BNB que no fueron aceptados, especialmente por el hecho de que la cultura organizacional de la institución, consolidada a lo largo de los años, era eminentemente conservadora, de una institución financiera enfocada en resultados cuantitativos. Además, existía un historial de resistencia a los cambios organizacionales en el Banco del Noreste, como se observa en las declaraciones de los empleados en el estudio de Donato (1996: 99), para quien “el Banco es una de las organizaciones más reaccionarias a los cambios [que existen]”. En definitiva, según el autor, había en la institución un sentimiento, no siempre expresado por los técnicos, de malestar en relación con la actuación del Banco del Noreste; sin embargo, como “en un equipo ganador, no te muevas”, ha surgido entre los empleados a lo largo de los años una situación de acomodación, indiferencia a los desafíos, huida de los problemas, miedo a la evaluación, lucha por poder, desintegración y falta de compromiso en relación a los objetivos, discontinuidad de acciones, contiendas, boicots, por ejemplo.

En 1995, el señor Byron Queiroz asumió la presidencia del Banco, quien encontró una institución debilitada política y financieramente y cuyo desafío en ese momento, según él mismo, era transformar el Banco del Noreste en una empresa ágil, eficiente y rentable (Morais, 1999). Byron Queiroz²⁵, en un principio, tenía el propósito de hacer visibles los cambios a toda la sociedad y, a diferencia de sus antecesores, veía en la operacionalización de las actividades planificadas el objetivo final de su obra. En la reorientación propuesta, el Banco del Noreste define el agente productivo como su cliente preferido -incluyendo el otorgamiento de crédito a largo plazo- dando preferencia al nicho de mercado formado por micro y pequeños empresarios que, según el presidente Byron

²⁵ Queiroz definió algunas metas para garantizar la implementación de las acciones propuestas, entre las que se destacan las siguientes: a) preparar líderes para conducir el proceso de cambio; b) desplazar personas de actividades intermedias (gestión general) a actividades centrales (agencias); c) diseñar una nueva arquitectura organizacional; d) buscar legitimidad en el contexto de la región Noreste, actuando fuertemente anclado en su rol social, principalmente como socio de desarrollo; e) ser una institución de referencia en materia de inteligencia y tecnología para el Noreste; f) crear mecanismos para la participación de los empleados en el proceso de cambio; g) reemplazar los símbolos existentes por otros que representen la nueva realidad institucional; h) desarrollar “proyectos de estructura”, así llamados por su impacto en toda la estructura organizacional y su relevancia para posibilitar la dirección estratégica de la Institución; i) crear nuevas habilidades profesionales; y j) adoptar el estilo de gestión centrado en los resultados, de manera autoritaria, centralizadora y pragmática (estilo Byron).

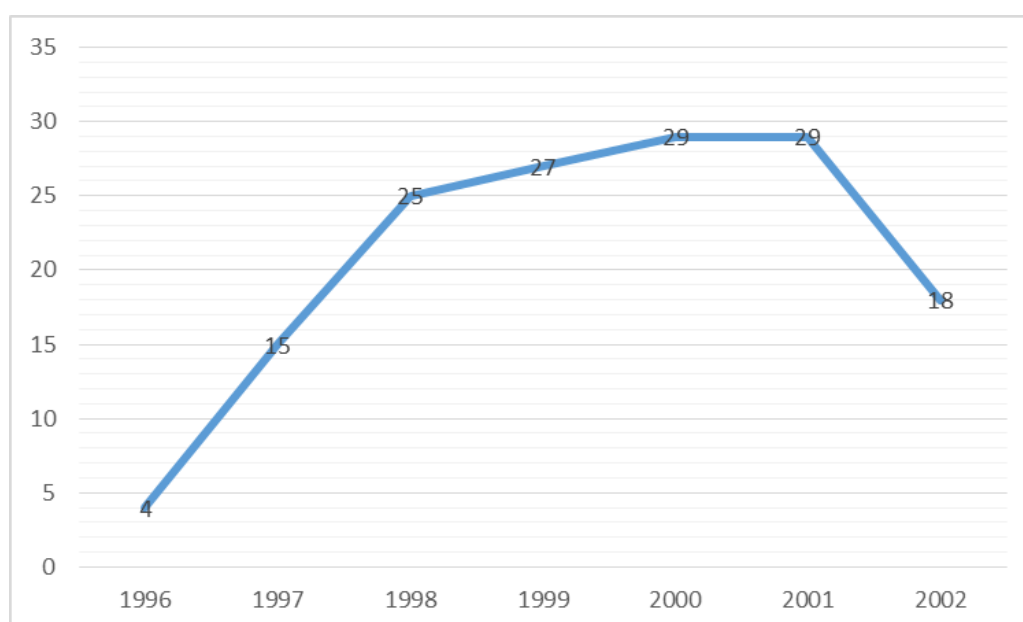
Queiroz, sustentan la economía nororiental y suelen pagar puntualmente lo que deben (Morais, 1999).

Es en su gestión que se produce un cambio de posición del gobierno federal en la Región y que se define una nueva competencia para el BNB - el desarrollo en forma sustentable, sin embargo, este hecho genera un desajuste y una crisis de identidad en la institución. Mencionamos a los tres gestores referidos anteriormente porque aclaran las fases de intervención ya mencionadas a lo largo del texto. En definitiva, lo relevante es considerar, para esta tesis, que a partir de ese momento el BNB asumió la responsabilidad de ejercer esta capacidad de diálogo con los distintos agentes locales, y para eso, según Byron Queiroz, era necesario estar en estos diversos lugares donde el Banco actuó, no necesariamente a través de las sucursales, sino, sobre todo, como asistencia institucional de los “agentes de desarrollo”. Los empleados reubicados de la Dirección General, en Fortaleza/CE, y de las agencias de las capitales nororientales, fueron asignados a las agencias del interior o a una nueva carrera: los agentes de desarrollo, instrumento que garantizaría la “presencia institucional” del BNB en todos los municipios que el Banco necesitaría estar presente (en toda su área de actuación), según el posicionamiento estratégico definido. Se realizó una especie de “selección interna” para las plazas disponibles en la nueva arquitectura organizacional y la “lucha” de los empleados fue quedarse en las ciudades que tenían sus ocupaciones originales. Sólo los “sobrantes” fueron transferidos a agencias del interior o se convirtieron en agentes de desarrollo.

Destacamos también que el BNB, al igual que los gobiernos del PSDB en Ceará, buscaron definir los “proyectos de estructuración” en cuanto estarían equipados para funcionar de manera compatible con las nuevas concepciones del Estado con participación social y desarrollo sostenible. En el Gobierno de Ceará, los proyectos de estructuración consistieron en “una serie de programas de inversión y obras en diversas áreas de infraestructura que, según la visión gubernamental, ayudarían a definir el rumbo y perspectivas de Ceará en el siglo XXI, incorporando así una idea de planificación estratégica a largo plazo” (Bonfim, 2002: 56), ejemplos de los cuales son la construcción de la presa de Castanhão, del Porto do Pecém, del nuevo aeropuerto de Fortaleza y del Metro de Fortaleza (MetroFor).

En el Banco del Noreste, los proyectos de estructura tenían el mismo principio verificado en el estado de Ceará, es decir: crear una infraestructura que favoreciera el desempeño del Banco en el largo plazo. Fueron operacionalizados de manera ajena a las estructuras formales del BNB, por equipos multidisciplinarios de técnicos, quienes tenían al frente un líder elegido por el Presidente de la Institución (todos ellos realizando esta actividad en paralelo con las demás que ya desarrollaban dentro de la empresa). Una vez finalizados, estos proyectos fueron asignados a las áreas ejecutoras a las que estarían vinculados permanentemente. Los proyectos de estructuración²⁶ totalizaron 147 en el período 1996-2002, como se muestra en la Figura 2.

Figura 2 – Número de proyectos de estructuración realizados en BNB (1996-2002)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco del Noreste (2001: 79).

La experiencia de proyectos de estructuración en el Banco del Noreste resultó bastante satisfactoria, ya que, además de integrar las diversas áreas creadas recientemente en el Banco en torno a los objetivos establecidos con el nuevo posicionamiento

²⁶ Los proyectos más importantes en la implementación del nuevo modelo organizacional fueron: rediseño del proceso de otorgamiento de crédito; rediseño del área administrativa; estructurar el proceso de formación del cliente; indicadores de desempeño; reorientación de la red de oficinas; modernización tecnológica; marketing global; optimización de herramientas de comunicación internas y externas; productos y servicios innovadores; creación de capacidad de recursos y negocios corporativos; entre otros. (Brito, 1997)

estratégico, logró promover una cierta celeridad en la creación de los instrumentos necesarios para la operacionalización del modelo de actuación definido, de acuerdo con los preceptos del cambio implementado. Según Brito (1997: 78), esto fue posible gracias al sistema de trabajo utilizado, que tenía como características: la existencia de objetivos y metas claramente definidos; horario estrictamente cumplido; seguimiento por parte de un técnico (gerente) que no necesariamente necesitaba ser un experto en el tema que se estaba trabajando; y en línea con las mejores prácticas del mercado y las tendencias, enfoques estratégicos del Banco. Sin embargo, según el citado autor, “por ser revolucionarias en relación a las acciones tradicionales, a algunas personas les costó asimilarlas en su totalidad”.

Es importante señalar que los proyectos de estructura denotaron, como resultado, la creación de los principales instrumentos de gestión innovadora del BNB en el período analizado, tanto desde el punto de vista organizativo (funcionamiento) como operativo (acción). A nivel operativo, se mencionan como ejemplos los programas del polo de desarrollo integrado, el microcrédito y los agentes de desarrollo. Estos programas tenían en común el hecho de que ya existían en la planificación de las gerencias anteriores a Byron Queiroz, pero, debido a la identificación de la empresa como institución financiera, no se operacionalizaron. Sin embargo, el funcionamiento sistemático de estos programas, que se describe en el gráfico siguiente, fue la nota clave para la puesta en funcionamiento del Banco del Noreste en esta fase de transición de la intervención estatal de la concepción económica a la idea de la sostenibilidad.

Figura 3 – Modelo de intervención del Banco del Noreste en la fase de sostenibilidad (1995-2003)



Fuente: elaboración propia.

Así, en esta nueva etapa de intervención estatal, se estructuró el siguiente modelo institucional: a) el Programa de Agentes de Desarrollo; b) el Programa de Polos de Desarrollo Integrado; y c) el Programa de Microcrédito, todo integrado por el foro de entidades locales, denominado “Farol del desarrollo”, donde los agentes sociales - gobierno, mercado y sociedad civil - debatirían y definirían las prioridades de acción en sus respectivas localizaciones²⁷.

Cabe destacar que la operatividad de estos programas fue posible gracias al nuevo posicionamiento de la Institución y la búsqueda de fuentes externas para su financiamiento.

²⁷ El programa Agentes de Desarrollo fue lanzado oficialmente en octubre de 1996, habiendo sido creado para expandir la acción del Banco del Noreste a todos los municipios de su área de actividad, que hoy suman 1.983 municipios, incluyendo, además de la región Noreste, el al norte de los estados de Minas Gerais y Espírito Santo, constituyentes del Polígono de la Sequía. El programa de Polos de Desarrollo Integrado fue creado en octubre de 1997, en alianza con el Ministerio de Planificación y Presupuesto, marcando la reanudación del diseño de polos para promover el desarrollo regional. En abril de 1998, con el objetivo de otorgar crédito y, posteriormente, capacitar a una parte de los agentes productivos (productores informales), excluidos del sistema bancario formal, se creó el programa de Microcrédito en el Noreste, denominado por el BNB como Crediamigo. Un año después del lanzamiento de Crediamigo, se puso en marcha el Faro de Desarrollo Noreste, cuya misión era acercar a los distintos agentes sociales en torno a la discusión y resolución de problemas en sus localidades. Por lo tanto, se completó la nueva institucionalización de la intervención estatal en la promoción del desarrollo de la región Noreste de Brasil.

El microcrédito, por ejemplo, se financió con recursos del Banco Mundial y hoy es el programa de microcrédito más importante del país. Este programa nunca podría ser operado con recursos del FNE, una vez que las condiciones que se requieren como garantías para el uso de este fondo constitucional de desarrollo regional no se aplicaría al público preferencial del programa de microcrédito: pequeño productor, la mayoría de las veces informal, y sin garantía real de la inversión buscada (el préstamo está garantizado con garantía solidaria).

Así, este cambio en el posicionamiento estratégico del BNB también se debe al proceso de adaptación de la Institución a los efectos de la estabilización cambiaria a mediados de la década de 1990. Con el fin de la inflación en niveles altos, todo el sector financiero tuvo que reestructurarse debido a la pérdida de recursos inflacionarios y la inestabilidad financiera. En este escenario de estabilidad, las proyecciones eran que el Banco del Noreste causase pérdidas, ya que tenía costos fijos y operativos muy altos y una gran parte de sus ingresos, así como los de otras instituciones financieras, provenían de la alta inflación, del dinero que “dormía” en los bancos y BNB tuvo que adaptarse.

El gobierno federal determinó que los bancos públicos debían hacer sus ajustes, para reorientar su acción hacia la producción, hacia la actividad final, y con ello tendrían algunos ingresos y cubrirían sus costos. La orientación del Gobierno Federal fue, por tanto, realizar el *downsizing*: cerrar las agencias deficitarias y reducir el tamaño de las instituciones. En oposición a esta orientación, el Banco del Noreste decidió expandir sus operaciones. Según Silvana Parente, en Cardoso (2008), la lectura de la gestión del Banco fue que el BNB no debía disminuir. Al contrario, la Región necesitaba un Banco fuerte y más grande. Esta decisión, sin embargo, los remitió a un desafío: ¿Cómo crecer en una realidad de contracción de la economía, con el gobierno aún realizando ajuste macroeconómico y, sobre todo, ajuste fiscal?

En este sentido, el BNB necesitaba ajustarse a la nueva dinámica económica y política, pero necesitaba establecer opciones distintas a otros bancos federales: no encogerse, sino desafiarse a sí mismo para crecer. Otro elemento importante a observar en este ajuste a las nuevas dinámicas tiene que ver con la expansión del proceso de reestructuración productiva mundial y el avance de la globalización de la economía, que de alguna manera amenazó los sistemas productivos locales, abriendo mercados a la competencia. Por tanto, el BNB tendría que actuar sobre el potencial de la economía

regional, aprovechando sus vocaciones económicas y fortaleciendo los sistemas productivos locales. De esta forma, se podría generar trabajo e ingresos en la Región y oponerse a la recesión de las grandes empresas nacionales, siendo una de las medidas indispensables, en este sentido, para promover la interiorización del proceso de desarrollo regional.

Una de las razones que se aducen para impulsar esta desconcentración es el modelo de desarrollo en el que operaba el Banco, enfocado a las grandes empresas, que también estaba recibiendo los flujos de reestructuración productiva y apertura de la economía. Además, había una razón corporativa interna: el Banco necesitaba crecer y por eso no podía seguir operando solo en esa base de clientes de grandes empresas, que también estaban en crisis. Por tanto, si quisiera crecer, BNB tendría que ampliar su base de clientes para micro, pequeñas y medianas empresas y reorientar sus operaciones hacia el interior del Noreste, fortaleciendo las cadenas productivas locales, ya que la competitividad en la nueva realidad sería tan fuerte que las empresas individuales no sobrevivirían. Así, el posicionamiento estratégico del BNB en ese momento, con la adopción del modelo de desarrollo local, seguía estando mucho más centrado en lo económico que en lo social, aunque esta estrategia tendría una mayor influencia en lo social que la anterior, basada en la mediana y gran empresa.

Se observa, por tanto, que las razones dadas para justificar el proceso de cambio organizacional vivido en el BNB, son muy similares a las vividas en el proceso de adecuación de la maquinaria pública ocurrido en el Estado de Ceará, en la segunda mitad de la década de 1980, cuando un grupo de jóvenes emprendedores se apoderó del estado: maquinaria administrativa pesada; falta de dirección estratégica; entorno económico adverso; y la necesidad de nuevos paradigmas de intervención. Este hallazgo refuerza nuestra hipótesis de que el cambio en la institucionalidad de la intervención estatal en la promoción del desarrollo regional brasileño, ocurrido entre la segunda mitad de la década de 1990 y el 2002, y que marca la transición de la fase económica a la fase sostenible, no ocurrió con apoyo en una concepción de cambio en el gobierno federal, que pensaba imprimir un nuevo formato de intervención pública, sino más bien en una realidad concreta vivida en el Estado de Ceará, por un grupo de empresarios, del cual Byron Queiroz era miembro. Se puede ver, por tanto, que este movimiento vino del propio Banco

del Noreste, que buscaba una estrategia de supervivencia política en esa realidad de privatizaciones que marcó el paso de los gobiernos del PSDB en Brasil (1994-2002), y que golpeó con más fuerza a los bancos públicos, quienes tuvieron dificultades para adaptarse al nuevo momento de estabilidad económica derivado del Plan Real.

En tales circunstancias, correspondería al Banco del Noreste, debilitado como agencia financiera estatal, buscar fortalecerse como agencia de desarrollo, erigiéndose como el principal agente del gobierno federal en la Región, llenando el vacío dejado por la SUDENE en la planificación del desarrollo regional en el Noreste. En efecto, el BNB utiliza las mismas estrategias adoptadas por el proyecto político en marcha en Ceará desde 1987, una experiencia brasileña que es repetidamente señalada como la más cercana al modelo de intervención desarrollista expresado por Evans (1993): un Estado activo y positivo, que funciona como un conductor de inversiones y regulador de una agenda de ajuste y disciplina fiscal.

Como se ve, la adopción del modelo de gestión pública gerencial en el Banco del Noreste, bajo la gestión de Byron Queiroz, permitió llevar a cabo el proceso de cambio iniciado con Jorge Lins. La gestión de Queiroz, a diferencia de sus antecesores, tiene en la decisión personal del presidente una de sus principales características, que es, al mismo tiempo, su aspecto más positivo y negativo, ya que permite llevar a cabo las acciones planificadas, pero también refuerza el carácter “personalista” que marcó su gestión. También se advierte este rasgo característico de la administración Byron Queiroz en el propio Gobierno del Estado de Ceará, con el ascenso al poder del grupo de jóvenes emprendedores vinculados a el Centro Industrial del Ceará - CIC. Su gestión en el BNB se manifiesta, con las debidas proporciones, la intervención efectuada por el Gobierno de Tasso Jereissati en el Estado de Ceará en su primer mandato, cuando el propio Byron Queiroz era su Secretario de Planificación y Coordinación. En ambas experiencias, queda claro que se establece un nuevo momento de intervención estatal en la conducción de la acción pública, con la recuperación de nuevos valores y conceptos, sean relacionados con el rol del Estado, o con la definición de desarrollo difundida en el Noreste por las agencias multilaterales de financiamiento, especialmente el Banco Mundial, que tenía una estrecha relación con Ceará y con el BNB.

Desde el punto de vista de la gestión pública, el Gobierno del Estado de Ceará creó varios instrumentos innovadores, con énfasis en el Programa de Salud de la Familia, reconocido como una experiencia importante en el estudio de un investigador del MIT, quien calificó la gestión de Ceará como un “buen gobierno en los trópicos”; y el modelo de gestión de recursos hídricos, que, según Bonfim (2002: 41), llamó la atención de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano, que “obligaron” a otras administraciones estatales del Noreste a adoptarlo. Estos ejemplos muestran que existía, por parte de las instituciones multilaterales de desarrollo, la percepción de que algo diferente estaba sucediendo en Ceará. Y eso fue positivo.

Este movimiento innovador también se ve en el Banco del Noreste. La apreciación de la dimensión cultural del desarrollo, por parte del BNB, aparece como uno de los elementos más expresivos de la nueva posición asumida por la institución y que atrajo la atención de organismos internacionales y también locales. Con el lema “la cultura también es desarrollo”, el BNB lanzó en 1998 el Centro Cultural Banco del Noreste, cuyo objetivo era formar audiencias para la cultura regional. La premisa asumida fue que el arte y la cultura son elementos inseparables en el desarrollo (Banco do Noreste, 2002a).

Asimismo, también, en el Gobierno del Estado se trabajó con la perspectiva de fomentar la cultura para posibilitar “la inclusión social, el desarrollo local y regional, la promoción de la autoestima ciudadana, el emprendimiento y las diversas identidades de los cearenses.”, Asumiendo, por tanto, un carácter transversal en todos los ejes de gobierno (Ceará, 2003: 123). En el entendimiento del Gobierno de Ceará, la cultura facilita acciones públicas en la regionalización del desarrollo, revelando vocaciones regionales y ayudando a reducir el peso de la concentración espacial en la Capital en relación a las distintas regiones del Estado. Las acciones más evidentes de esta actitud se pueden ver, sobre todo, desde la creación del Centro de Arte y Cultura Dragão del Mar; y la restauración del centro histórico de Fortaleza, ambas realizadas en el sistema de colaboración, y la institución de un “calendario cultural”, que busca internalizar eventos culturales para todo el estado, durante todo el año²⁸.

²⁸ Cabe mencionar que hubo cooperación internacional en la reorientación de la acción estatal en el Noreste. Es importante resaltar que el inicio del convenio con el PNUD surge de la necesidad de fortalecer en el BNB una estrategia de apoyo a los pequeños agricultores del área rural, antes enfocada

3.3 Intervención estatal en el Noreste e inclusión de la sostenibilidad y la participación social en la implementación de políticas públicas de desarrollo local

Como ya se mencionó, la década de 1990 marcó un período de transición en la economía brasileña, representado, sobre todo, por la integración económica de Brasil en la economía mundial, por el éxito de las políticas de lucha contra la inflación y por la realización de ajustes fiscales en los distintos niveles de gobierno según los dictados de las tesis neoliberales, que también abogaban por una mayor participación del mercado y, aunque de manera más secundaria, de la sociedad civil en la operacionalización de las políticas de desarrollo. En este nuevo escenario, el Estado, el mercado y la sociedad civil se enfrentan al desafío de buscar la mejor estrategia de intervención ante la tarea de crear una nueva propuesta de desarrollo sostenible. En lo que respecta al desarrollo regional nororiental, un cambio en la acción gubernamental de esta naturaleza sugiere un cambio de perspectiva en relación al fenómeno de la sequía, abandonando la noción de combate y asumiendo un comportamiento de convivencia con esta realidad.

Como se señaló, el territorio nororiental ha sido formalmente el objetivo de iniciativas gubernamentales encaminadas a abordar los efectos de las sequías periódicas que afectan a la Región desde 1909, con la creación de la Inspección de Obras Contra las Sequías - IOCS. A partir de ese momento, y durante varias décadas, la intervención del gobierno en el noreste se centró en la construcción de infraestructura hídrica: presas, sistemas de riego y tuberías.

Es en la segunda mitad del siglo XX, con la implementación de proyectos de riego agrícola, algunos de ellos asociados al asentamiento de agricultores, y la puesta en

solo en el otorgamiento de crédito. La creación de un Departamento de Desarrollo Rural - DERUR abrió la posibilidad de ampliar esta política de servicios a los pequeños productores, incluso en lo que respecta a la política de apoyo a la gestión, ya que este segmento expresó una alta tasa de morosidad, especialmente entre asociaciones y cooperativas financiadas por el Banco, según consta en la evaluación realizada sobre las solicitudes de FNE en el área rural. De acuerdo con el testimonio de un administrador de DERUR, la situación de default en la cartera de crédito asociativo ha sido históricamente enfrentada de manera paternalista por el BNB, con la refinanciación de la deuda y el otorgamiento de nuevos financiamientos, lo que fue un intento de encubrir la propia ineficiencia de un proceso mucho más profundo que se extrapola con el tema del crédito: la falta de capacidad gerencial (Cardoso, 2008). Es decir, los motivos que motivaron la solicitud de cooperación técnica del BNB al PNUD, estuvieron vinculados a los débiles resultados económicos de las acciones crediticias realizadas, buscando con el convenio garantizar, por tanto, una mayor eficiencia en la aplicación del crédito y el reembolso de los recursos invertidos.

marcha de un parque industrial asociado al ubicado en el Centro/Sur del País, cuando la intervención económica asumió un papel destacada, y hay un cambio del enfoque de la intervención del gobierno.

Desde el punto de vista social, como señala Bursztyn (2016), la Región siempre ha atraído la atención de políticos, burócratas y académicos, ya que, vulnerables a los efectos periódicos de las sequías, los nororientales alimentaron un fuerte flujo de migraciones hacia los grandes centros, las áreas urbanas de la mitad sur de Brasil, donde la industria manufacturera y la construcción civil funcionaron como un polo de atracción para aquellas personas que salieron del Noreste en busca de oportunidades laborales. El equilibrio, sin embargo, entre este atractivo y el éxodo de los llamados “retiros” de las sequías fue precario y muchos de los inmigrantes no pudieron ser absorbidos por trabajos dignos, terminando como víctimas de las difíciles condiciones de las ciudades.

En la década de los ochenta, con el enfriamiento del ciclo industrial en el Sureste y Sur como alternativa laboral, las migraciones campo-ciudad de la población semiárida comenzaron a ocurrir internamente, en la propia región Noreste. En esta realidad crecieron las grandes ciudades del noreste, pero también las medianas y pequeñas. En el caso de esta urbanización a nivel local, sin embargo, el vínculo entre gran parte de la población y las actividades agrícolas se mantiene, lo que significa que estas personas se han vuelto doblemente vulnerables a las sequías: como urbanas (o periurbanas) están expuestas a un acceso precario al agua; como trabajadores rurales, dependen de las condiciones climáticas para producir (Bursztyn, 2016).

Un importante punto de inflexión en esta trayectoria comenzó a estructurarse a principios de la década de 2000, con el Programa Un Millón de Cisternas, el P1MC, desarrollado por la Articulación del Semiárido – ASA²⁹. Este programa tuvo como objetivo satisfacer una necesidad básica de la población que vive en el campo: tener acceso a agua potable, con la esperanza de mejorar la vida de las familias que viven en la Región Semiárida de Brasil, asegurando el acceso a agua de calidad. Esta iniciativa social, que ha sido notable en los últimos años, utiliza una tecnología simple, ya que se basa

²⁹ ASA es una red formada por más de tres mil organizaciones de la sociedad civil de diversa índole: sindicatos rurales, asociaciones de agricultores, cooperativas, ONG, Oscips, etc. - que defiende, difunde y pone en práctica, incluso a través de políticas públicas, el proyecto político de convivencia con el Semiárido.

fundamentalmente en la captación de agua de lluvia a través de canalones instalados en los techos de las casas y en el almacenamiento en tanques construidos en conjunto o en cajas de material, adquirido todo ello con fondos recaudados de empresas y gobiernos.

El caso de las cisternas tiene un papel destacado como cambio en el paradigma del afrontamiento de los efectos de las sequías, avanzando la idea, históricamente constituida, de que era necesario luchar contra este fenómeno natural. En esta perspectiva, la sequía debía ser objeto de “combate” y las obras deben ser “contra” las sequías. En el enfoque actual, coherente con el concepto de sostenibilidad y participación social, se refuerza la idea de que no se debe luchar con la naturaleza, solo convivir. Y que es el papel de la comunidad proponer las opciones para esta convivencia.

La idea de convivir con las sequías implica admitir que son eventos naturales, y aprender a convivir con el semiárido significa reinterpretar la forma en que la población se enfrenta a su entorno natural y revisar los mecanismos e instrumentos de intervención pública. Para Bursztyn (2016), en lugar de buscar transformar la región en lo que no es, convivir implica buscar opciones tecnológicas que permitan valorar potencialidades y vocaciones compatibles con sus condiciones naturales reales y con su contexto social.

Así, como lo expresa Bursztyn (2016), aprender a vivir, de manera sostenible, con condiciones naturales adversas requiere un esfuerzo por recuperar conocimientos y prácticas que fueron oscurecidas por la prioridad de adoptar fórmulas y tecnologías intensivas en capital que no siempre son adaptables al contexto local. También requiere invertir en nuevas soluciones técnicas a los problemas de la región, siendo el ejemplo del PIMC, una práctica sencilla y barata, que debe servir de referencia como modelo que valora aspectos sociales y tiene efectos duraderos, ya que tiende a evitar migraciones forzadas en momentos de sequía aguda.

De todos los mecanismos creados para operacionalizar esta nueva etapa de la intervención del Estado en la promoción del desarrollo en el Noreste, el “Farol del Desarrollo”, del Banco del Noreste, es quizás el que mejor caracteriza a este otro modelo de intervención estatal, inspirado en el paradigma del desarrollo centrado en la sustentabilidad, ya que reúne simultáneamente las dos principales innovaciones del nuevo paradigma, a saber: la participación social, a través de la gestión participativa de la problemática local, y la preocupación por las diversas dimensiones del desarrollo,

transponiendo la dimensión económica. En este sentido, un análisis de la eficiencia de este formato de intervención estatal es posible obtener en el trabajo realizado por BNB en Farol del Desarrollo, verificando si en este foro existían las condiciones necesarias para la realización del desarrollo sostenible, donde el “desarrollo” es el resultado de un proceso endógeno, que surge de un esfuerzo de los agentes locales, por tanto, resultado de la acción de las personas que provocan cambios en su entorno.

La evidencia del trabajo realizado en Farol del Desarrollo, al que se vincularon los demás programas de intervención del BNB, indica que, a pesar de tener un discurso reformado, que incluía la idea de desarrollo plural y con participación social, en la práctica, el Banco del Noreste cuenta con los instrumentos adecuados para hacer operativo este discurso. Son varios los elementos que prueban esta afirmación y esta observación, mostrando las dificultades del Banco e incluso una cierta incapacidad para pasar del discurso a la práctica (Cardoso, 2004). El primero es la ausencia de una política de financiamiento dirigida a los agentes productivos directamente involucrados en las actividades del Farol del Desarrollo; así como la no priorización de las actividades realizadas en el Programa de Polos Integrados de Desarrollo en las agendas de sus gestores; y las dificultades encontradas para establecer asociaciones institucionales en el contexto local.

Con respecto a las actividades desarrolladas en el Farol del Desarrollo, se observa que, paradójicamente, las demandas de crédito derivadas de estas discusiones no tuvieron ningún tratamiento “diferenciado” por parte del Banco del Noreste, sino que fueron sometidas a los mismos trámites burocráticos que las demás demandas que llegaron a Institución. Esto debilitó la movilización de los agentes locales, ya que, en su percepción, no “marcó la diferencia” para ellos estar participando en las actividades realizadas en ese foro de discusión. Sin una política de financiación específica para las demandas crediticias generadas en el Farol del Desarrollo, el Banco del Noreste ha dejado de ocupar el rol de banco en la alianza institucional establecida a nivel local, ya que es cada vez más evidente que el desarrollo, aunque si se propone ser sostenible, necesita lo económico para que suceda.

Otro punto crítico en la operacionalización del trabajo realizado por el BNB, en el ámbito de este nuevo modelo de intervención estatal, fue el hecho de que tanto los

“gestores de los polos” como los “agentes de desarrollo” tenían otras actividades paralelas a las funciones que les asignaban con el Programa de Polos de Desarrollo Integrado. También es de destacar el hecho de que, a menudo, los gerentes de los polos también respondieron por grandes agencias ubicadas en las capitales de los estados, por lo tanto, no residiendo en los municipios pertenecientes a los polos. Además, los agentes de desarrollo vinculados a los polos no estaban vinculados a las agencias de esos gerentes, generando un conflicto de prioridades e intereses entre las actividades de los polos y las agencias de enlace, ya que todos ellos (gerentes de agencia, gerentes de polo y agentes de desarrollo) tenían metas cuantitativas y resultados a alcanzar (Cardoso, 2004).

El último punto que se debe abordar es con respecto a la dificultad que enfrenta el BNB para realizar asociaciones institucionales. Se sabe que hacer alianzas no es una tarea sencilla, especialmente en proyectos de intervención de gran envergadura y con un gran número de instituciones socias involucradas, como es el caso de una propuesta de desarrollo regional. Cada institución quiere poner su marca y tener sus propios intereses corporativos. En esta situación, como dijo un gerente del Banco del Noreste, todos querían un socio, pero nadie quería ser socio del otro. En el caso de la intervención estatal realizada en el Noreste durante el gobierno de FHC, se hizo evidente la visibilidad que tenía BNB en relación con los demás socios. El Banco no solo quiso, sino que apareció más que los demás, lo que generó un “celo” institucional que impidió la consolidación efectiva de estas alianzas.

A pesar de todos los aspectos aquí planteados, es necesario reconocer la importancia de la transición histórica vivida en el Banco del Noreste desde la segunda mitad de la década de 1990. El nuevo rumbo que se da a la cuestión regional brasileña es significativo desde el punto de vista teórico y necesario, porque incorpora, en el discurso de un agente de gobierno, una nueva propuesta de desarrollo sobre bases sustentables y la articulación con la sociedad en la gestión de las políticas públicas. Los instrumentos de este proceso de cambio y sus resultados son, por supuesto, discutibles y cuestionables, siendo evidente la existencia de graves problemas en la operacionalización de esta propuesta, y estos puntos deben ser repensados. A pesar de ello, sin embargo, el nuevo posicionamiento de la Institución es una actitud valiente que muestra todo el diferencial que debe tener un banco de desarrollo.

En lugar, sin embargo, de seguir los caminos trazados en la gestión anterior, pero dando un salto cualitativo en este modelo de intervención, haciendo los ajustes necesarios para mejorar los mecanismos (de gestión) “truncados” y creando otros instrumentos necesarios para lograr el desarrollo verdaderamente sostenible y participativo, la gestión que sucedió Byron Queiroz en el Banco del Noreste optó por retomar su papel de agente financiero, priorizando su función crediticia en el proceso de desarrollo. Es necesario señalar que el Banco del Noreste da forma a este nuevo momento (sostenibilidad), pero sus acciones se restringen a la región Noreste. Sin embargo, con el fin del gobierno de Fernando Henrique Cardoso³⁰ y el inicio del gobierno de Luiz Inácio da Silva³¹ esta forma de gobierno posibilita generar una mayor capilaridad a nivel nacional, especialmente en el Ministerio de Integración, con una de las exponentes centrales la profesora Tania Bacelar³² quien configura la política nacional de desarrollo regional, incorporando los principios de sostenibilidad, participación y la definición de nuevas categorías para la definición del territorio. De esta manera, el Ministerio de Integración busca ampliar los debates y proponer programas que contribuyan al establecimiento de un nuevo estándar de gestión pública participativa, enfocado en la trilogía Estado, Desarrollo y Sociedad.

Cabe señalar, por lo tanto, que, al contrario del BNB que volvió a su función crediticia, el trabajo del Ministerio de Integración a partir de 2003 se basa en los mismos principios que el Banco del Noreste adoptaba anteriormente (sostenibilidad y participación social), pero en una perspectiva más amplia, permitiendo que el modelo de intervención basado en la sostenibilidad avance en todo Brasil, además de perpetuar los mismos problemas preexistentes, como ejemplo de participación y foco en el sector financiero. En el siguiente capítulo, analizamos la materialidad de estas políticas y en el caso específico de Chapada do Apodi. Sin embargo, antes de todo, es importante entender

³⁰ Expresidente de Brasil (1995-2002).

³¹ Expresidente de Brasil (2003-2011).

³² Economista brasileña reconocida por su labor y desempeño en diversos cargos gubernamentales en el área de desarrollo regional. Fue directora de la Sudene, Secretaria de Planificación y Finanzas del Estado de Pernambuco, Secretaria de Políticas de Desarrollo Regional del Ministerio de Integración Nacional.

en ese momento las innovaciones en la política de desarrollo regional y el aspecto relacionado con la participación social en la Región.

3.4 Innovaciones en la política de desarrollo regional y mejora de la participación local y social en el noreste de Brasil

La multiplicidad y diversidad de funciones y servicios que realizaba el Estado desarrollista, sumado al déficit público y al crecimiento demográfico, lo hacían ineficaz ante los problemas y demandas de la sociedad. En esta situación, se empezó a plantear la idea de que, solo con la mejora de los mecanismos de participación directa de la sociedad, a nivel local, se compensaría la crisis de democracia representativa que vivieron las instituciones políticas a fines del siglo XX. Así, el tema de la gestión participativa aparece como relevante en estudios relacionados con los procesos de reforma de los mecanismos de intervención del Estado, especialmente en lo que se refiere a la formulación e implementación de políticas públicas vinculadas a nuevas propuestas de desarrollo con miras a lograr el principio de sostenibilidad (Bursztyn, 1993).

La crisis de la capacidad reguladora del Estado y el debilitamiento del poder de los mercados llevaron a algunos académicos a defender la tesis de que solo un nuevo arreglo institucional que incluyera al Estado, el mercado y la comunidad podría responder a los desafíos de la regulación social en las sociedades contemporáneas (Rosanvallon, 1984). En efecto, se establece el concepto de gobernanza, que se diferencia de gobierno, ya que incorpora, además de la sociedad política local (Gobierno), la sociedad civil (Comunidad) y la sociedad empresarial (Mercado), abarcando todos los modos de regulación y no solo los del Mercado y/o del Estado. En esta perspectiva, el concepto de gobernanza supone la existencia de relaciones cercanas y de confianza entre los ciudadanos de una determinada comunidad, que caracterizan la definición de capital social propuesta por Putnam (1996).

En sociedades complejas de principios del siglo XXI, cuando la tendencia es que prevalezcan comportamientos y actitudes cada vez más individualizados, la experiencia de vida comunitaria adquiere nuevas dimensiones y otras formas. Se rompen las identidades de base geográfica, y con ellas las identidades culturales y sociales, por lo que es necesario que se comiencen a establecer nuevas identidades en torno a los

movimientos sociales, y que se perfeccionen en la constitución de organizaciones no gubernamentales, que asumen la condición de los representantes políticos de los grupos minoritarios en la sociedad y los temas que les afectan directamente, convirtiéndose en miembros activos de las redes que conforman la gobernanza local.

La vida en las mesorregiones, una delimitación reciente del territorio propuesta por el Gobierno Federal de Brasil a partir de 2003, es un claro ejemplo del intento de crear este nuevo tipo de sociedad. Comprender los rumbos de la gobernabilidad democrática a nivel de las mesorregiones, dada la fragilidad de las bases político-institucionales para sostener la realidad en estos ámbitos, implica necesariamente el análisis de la acción de los grupos y organizaciones sociales, territoriales o no, en la politización de los temas de carácter regional que afectan directamente a la vida de los ciudadanos. También pasa por el conocimiento de la acción de las denominadas “representaciones sociales” que se multiplican en el ámbito urbano y rural y que son acreditadas, junto a las instituciones gubernamentales, como agentes importantes en el debate público sobre los problemas que afectan a la sociedad (ayuntamientos, foros, redes, conferencias), muchas veces reemplazando al propio Estado, en la producción de bienes y servicios de carácter público, la mayoría de las veces con recursos gubernamentales.

En Noreste, esta discusión y el surgimiento de estos mecanismos de participación de la sociedad se hizo más evidente en la década de los noventa, marcando una nueva etapa en la relación Estado-Sociedad, en cuanto a la gestión de las políticas públicas, expresada en los supuestos de la asociación, la gestión participativa y la búsqueda de la sostenibilidad en la promoción del desarrollo regional a nivel local.

3.5 Importancia de la participación en la gestión de las políticas públicas y la reanudación de la discusión sobre desarrollo regional por parte del Gobierno Federal de Brasil

Es en la década de 1990 cuando el discurso de la sostenibilidad se incorpora cada vez más a las políticas de desarrollo, sin embargo, a menudo se usa solo de manera normativa, es decir, sin una preocupación real por el cambio de actitudes por parte de los funcionarios gubernamentales (Lemenhe, 2001). Esta situación se da porque el concepto de desarrollo sostenible era muy vago y amplio, dejando espacio para interpretaciones y

apropiaciones inadecuadas de su significado. Además, la superación del modelo económico tradicional representa una ruptura de intereses y prácticas fuertemente fundamentadas en las instituciones públicas y privadas brasileñas, lo que muestra, junto con la falta de participación de la sociedad, la dificultad de implementar efectivamente propuestas de desarrollo sostenible, a pesar de su lugar en el discurso y la política del gobierno.

Además, según Andrade (2001), una de las razones de esta paradoja es el hecho de que el Estado, principal agente impulsor de esta nueva propuesta de desarrollo, ha estado tradicionalmente vinculado a los patrones de intervención anteriores, cuando se buscaba el crecimiento económico, superponiéndose cuestiones sociales y ambientales. Así, para que esta nueva propuesta entre en vigencia, es necesaria, según el citado autor, una reforma integral del Estado, que no se restrinja al aparato burocrático de las organizaciones públicas, sino que debe abarcar a la propia sociedad, que es, en sus organizaciones, la fuerza impulsora indispensable para hacer cumplir la nueva realidad.

Varios autores destacan el papel que juega el capital social en la mejora de las condiciones sociales, políticas y económicas en los países y regiones en desarrollo (Santos, 1999a). En Brasil, esta experiencia se ha intensificado desde 1988, cuando se inició una descentralización de las políticas públicas. Desde entonces, los estados y municipios han ganado una mayor autonomía y se han convertido en los protagonistas de la planificación, la reestructuración urbana y la implementación de políticas sectoriales. El proceso de descentralización ha estado constantemente vinculado a la democratización del poder a través de las modalidades de representación de los diferentes segmentos de la sociedad denominados ‘tercer sector’ (ONG, OSCIP, asociaciones, cooperativas, organizaciones sociales - OS, consejos, comités, foros, etc.) en los más variados órganos de decisión. Estas representaciones de la sociedad civil, junto con los empresarios de la región y los gobiernos locales, deben constituir los canales que se creen para incentivar la participación de la sociedad en la gestión de las políticas públicas.

Este nuevo estándar de gestión pública, definido por los académicos como gobernabilidad, tiene como área de acción la resolución de conflictos en la sociedad, ubicándose como resultado de las recientes transformaciones ocurridas en el Estado, producto de su más reciente crisis, transformaciones que se caracterizan por el descubrimiento de la importancia de la asociación con la sociedad organizada para

enfrentar parte de los problemas relacionados con la calidad de vida de las poblaciones locales.

En este sentido, esta situación muestra el surgimiento de un paradigma de Estado, que se da en paralelo al establecimiento de otro paradigma de desarrollo, que amplía las discusiones de su promoción, transponiendo la esfera económica del crecimiento cuantitativo e incorporando la participación de la sociedad civil en su formulación, operacionalización y evaluación. De hecho, la participación social ha pasado a ser considerada como una condición indispensable para garantizar el desarrollo sobre bases sustentables, la sustentabilidad entendida más allá de las dimensiones económica, social y ambiental (que forman el trípode del nuevo paradigma), y la preocupación también debe insertarse con las dimensiones políticas y culturales, condiciones necesarias para asegurar que el nuevo discurso “se dé realmente”.

En estas circunstancias, le corresponde a la sociedad en su conjunto asumir un nuevo papel: de recibir la acción pública, se convierte en agente, protagonista y/o emprendedor. Sin embargo, se debe considerar que la implementación de una propuesta de esta naturaleza de gestión pública trae dificultades y la necesidad de cambios en varias dimensiones. Además, analizar los flujos y límites de la participación social y la gobernanza local es imperativo para conocer la efectividad de estos nuevos paradigmas. Así, es necesario reflexionar sobre cómo se prepara este nuevo formato de intervención estatal, utilizando instrumentos y técnicas que señalan la ocurrencia de algún cambio en el comportamiento de los agentes sociales ante los nuevos paradigmas de Estado y desarrollo. Por tanto, se deben buscar elementos para hacer una comparación entre el discurso y la práctica de las acciones gubernamentales.

Bajo esta perspectiva, el gobierno federal, a través del Ministerio de Integración y en alianza con varias instituciones, lanzó el Programa Mesorregiones - PROMESO, entre ellas la Mesorregión de Chapada do Araripe, con el objetivo de “implementar un modelo de gestión para la desarrollo sostenible en la Mesorregión Chapada do Araripe, a través de instrumentos que aseguren el fortalecimiento de la base económica local, la creciente inclusión social y la gestión sostenible de los recursos naturales” (Brasil - Ministerio De Integración, 2005).

Para lograr este objetivo se definieron las siguientes acciones: a) Formación de recursos humanos para la gestión del desarrollo local e integral; b) Gestión de la implementación de proyectos para el desarrollo sostenible; c) Implementación de planificación para el desarrollo sostenible; d) Movilización de comunidades a través de asociaciones y cooperativas; e) Realización de un foro de desarrollo local integrado y sostenible. Se esperaba que, con tales acciones, “se crearían las condiciones para el surgimiento de un nuevo dinamismo social y económico a nivel subregional, indicando el conjunto de factores de desarrollo y, dentro de una estrategia de transición a la sostenibilidad, invirtiendo de manera coordinada en la búsqueda de cambios deseables”. (Infomesos, 2003).

Es interesante resaltar el hecho de que una de las acciones señaladas anteriormente demuestra la intención de que las actividades realizadas en el ámbito de PROMESO traten de manera diferente las representaciones de la sociedad civil, que, articuladas en un “foro de desarrollo”, deben constituir gobernabilidad local, entendido como indispensable para el surgimiento de un “nuevo dinamismo social y económico”, como proclama el discurso gubernamental. Es decir, la eficiencia en la operacionalización de este foro, en lo que respecta a la gestión participativa de las políticas de desarrollo regional, se considera fundamental para la efectividad de promover el desarrollo sostenible en el Noreste.

Otra novedad del modelo de intervención llevado a cabo por el Ministerio de Integración fue la propuesta de una nueva delimitación del territorio: la mesorregión, entendida como espacios subnacionales continuos que comprenden territorios de uno o más estados de la Federación, con identidades definidas y objetivos específicos dirigidos a la identificación de potencialidades y vulnerabilidades socioeconómicas, culturales, político-institucionales y ambientales, que permiten una acción de política pública más efectiva (Brasil - Ministerio De Integración, 2007).

Como también se puede observar, el modelo de intervención propuesto por el Ministerio de Integración en el primer gobierno de Lula es profundamente similar al adoptado por el Banco del Noreste en el gobierno de FHC. Esto no es una coincidencia. Cabe recordar que el citado Ministerio tenía como titular a Ciro Gomes, y que tanto él como Byron Queiroz formaron parte del “movimiento de cambio” que asumió el

Gobierno del Estado de Ceará en la segunda mitad de la década de los ochenta (Mesquita, 2007). Y, además, Ciro Gomes tenía un ex empleado del BNB como Secretario Ejecutivo de la cartera y varios otros en varias secretarías de programas regionales del Ministerio de Integración.

A pesar de esta evidente similitud, es interesante resaltar, sin embargo, las diferencias que muestra la experiencia realizada por el Ministerio de Integración en relación al modelo de intervención operado por el Banco do Nordeste. La principal de estas diferencias radica en que la actuación del Ministerio de Integración está vinculada a una Política Nacional de Desarrollo Regional - PNDR, constituida justo al inicio de la gestión de Ciro Gomes al frente de ese Ministerio. La constitución del PNDR, así como la Política de Desarrollo del Nordeste - PDNE y la Política de Desarrollo Semiárido - PDSA dan al modelo de intervención propuesto por el Ministerio de Integración una dirección estratégica que establece la diversidad en la efectividad de esta política pública, lo que no ocurrió en relación con el Banco del Nordeste.

En este sentido, de la misma manera que se señaló al BNB como el agente federal responsable de introducir la noción de sostenibilidad y gestión participativa en las políticas públicas para el desarrollo regional del Nordeste (1996-2002), también se fundamenta que las acciones del Ministerio de Integración, en el primer gobierno de Lula (2003-2006), marcó una reanudación de la actividad de planificación del desarrollo regional por parte del propio Gobierno Federal, habiendo sido señalado el semiárido como un espacio prioritario de intervención estatal en el Nordeste. Las políticas antes mencionadas (PNDR, PDNE, PDSA), la re-delimitación de la región semiárida y los programas de desarrollo regional, son ejemplos de acciones que refuerzan este entendimiento y esta prioridad.

Dentro de los programas de desarrollo regional propuestos por el Ministerio de Integración, PROMESO está acreditado como la experiencia más integral del ejercicio de constituir una propuesta de desarrollo territorial, elaborada con base en la sostenibilidad y la participación social, evidenciando claramente, en este ejercicio, la intención de promover la cooperación público-privada, expresada como indispensable para el logro de los nuevos paradigmas de Estado y Desarrollo, así como demostrar la importancia de la

gestión participativa para promover una sugerencia de desarrollo local sobre bases sustentables.

De hecho, se percibe la importancia de la evolución de la institucionalidad estatal en la promoción del desarrollo regional, que se observa desde la segunda mitad de la década de los noventa, y la propuesta de instrumentos innovadores para hacer posible este nuevo momento, requiriendo, sin embargo, un análisis más detallado, detalla su aplicación en los territorios, con el objetivo de comprender qué es lo que realmente cambia con el uso de estos mecanismos y la incorporación de nuevos conceptos de la teoría institucionalista del desarrollo económico.

In hoc sensu, cabe destacar, por ejemplo, la Política Nacional de Desarrollo Regional - PNDR, que innovó al expresar un tratamiento del tema regional brasileño en más de una escala, abordándolo en sus diversas escalas geográficas - municipios, microrregiones, mesorregiones, etc. - permitiendo una mejor comprensión de la compleja realidad del territorio nacional y, por tanto, con una mayor probabilidad de que las intervenciones fuesen más efectivas en la reducción de las disparidades regionales.

La PNDR fue propuesto en 2003, bajo el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y efectivamente institucionalizado en 2007, mediante el Decreto No. 6.047 / 2007. La política mencionada se divide en dos fases: PNDR I, que estuvo vigente desde 2003 hasta 2011; y una nueva versión, denominada PNDR II, que está vigente desde 2012 y, al menos, hasta 2020, año de elaboración de esta tesis. Cabe mencionar que Bacelar (1999) inició la discusión sobre la necesidad, la posibilidad y la pertinencia de formular e implementar una Política Nacional de Desarrollo Regional en Brasil en la década de 1990, habiendo sido en gran parte responsable de su idealización mientras estaba al frente de la Secretaría de Desarrollo Regional del Ministerio de Integración Nacional, en el primer gobierno de Lula (2003-2006).

Así, se observa que la formulación del PNDR es parte del esfuerzo por retomar, en Brasil, la planificación en general y las políticas regionales en particular, desde la segunda mitad de la década de 1990 (Brasil - Ministerio de Integración, 2012), habiendo el PNDR consolidó este movimiento, con la propuesta de dos grandes objetivos: i) reducir las desigualdades regionales; y ii) activar el potencial de desarrollo de las regiones brasileñas, actuando en los territorios menos interesantes para los agentes del mercado,

valorando las diversidades locales, buscando revertir la trayectoria de las desigualdades regionales y explorando los potenciales endógenos de la diversa base regional brasileña (Rezende y Otros, 2015).

Con esta perspectiva, el PNDR adoptó un enfoque multiescala de las desigualdades regionales, que es uno de los avances en relación a la visión tradicional de promover el desarrollo, que resumía el problema regional brasileño al relativo atraso de las macrorregiones Norte y Noreste en relación con otras regiones del país, económicamente más dinámicas. En cuanto a su carácter innovador, además de definir las múltiples escalas de análisis del tema regional, otros dos puntos de gran importancia para la plena efectividad del PNDR fueron: i) la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que permitiría la política de contar con una mayor fuente de recursos capaz de financiar territorios además de las macrorregiones tradicionalmente apoyadas, así como contar con recursos no reembolsables para apoyar acciones estratégicas; y ii) la Cámara de Políticas de Integración Nacional y Desarrollo Regional, que tenía un papel crucial en la ordenación y articulación de políticas sectoriales en territorios menos desarrollados. Sin embargo, como reconoce el propio MI, “a pesar de estos avances, los dos pilares principales de la política, el propuesto Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la Cámara de Políticas de Desarrollo Regional, se vieron frustrados, comprometiendo seriamente la implementación de la política” (Brasil - Ministerio De Integración, 2012).

Con el fin de mejorar este instrumento, en 2012 se realizó la Conferencia Nacional de Desarrollo Regional (CNDR), que definió los nuevos principios y lineamientos para la reformulación de ese instrumento legal, dando lugar al PNDR II. Cabe destacar el esfuerzo por establecer una política basada en la participación, habiendo realizado, antes de la CNDR, dos etapas preparatorias: conferencias estatales y del Distrito Federal y cinco conferencias macrorregionales (Rezende y Otros, 2015).

Según estos autores, los ejes temáticos fueron organizados por la CNDR en cuatro estructuras, que definieron los principios y lineamientos del PNDR II, a saber: 1) Gobernanza, participación social y diálogo federativo, que tienen como objetivo promover el debate de los amplios sectores de la sociedad, como la generación de acciones de gobernanza en coordinación, ejecución, capacidad y habilidades para

combatir las desigualdades regionales. Para ello, exige el establecimiento de instrumentos democráticos de participación social, modelos de gestión y arreglos institucionales de coordinación vertical y horizontal.

2) Financiamiento del desarrollo regional - con el nuevo PNDR, el financiamiento debe ser fundamental para el éxito de la política y para el financiamiento de las acciones regionales (recordando que, hoy, los instrumentos más importantes son los mismos fondos de financiamiento, creados en el auge de la intervención estatal desarrollista, en las décadas de 1950/1960 - FNE, FNO, FCO, restringiéndose, por tanto, a las macrorregiones que el PNDR buscaba expandir y limitándose al financiamiento definido en algunos sectores prioritarios, definidos por ley, que distancian a los empresarios pequeña producción).

3) Desigualdades regionales y criterios de elegibilidad - en el desarrollo regional, los criterios de elegibilidad permiten relacionar y priorizar los territorios objetivo del nuevo PNDR, en sus variadas escalas geográficas. También buscan sentar las bases del diálogo con las entidades federativas y agentes sociales, con miras a la ejecución de programas y acciones. En este sentido, la propuesta sería enumerar los indicadores que deberían utilizarse para clasificar las regiones prioritarias con el fin de asignar recursos en apoyo de los programas de desarrollo regional.

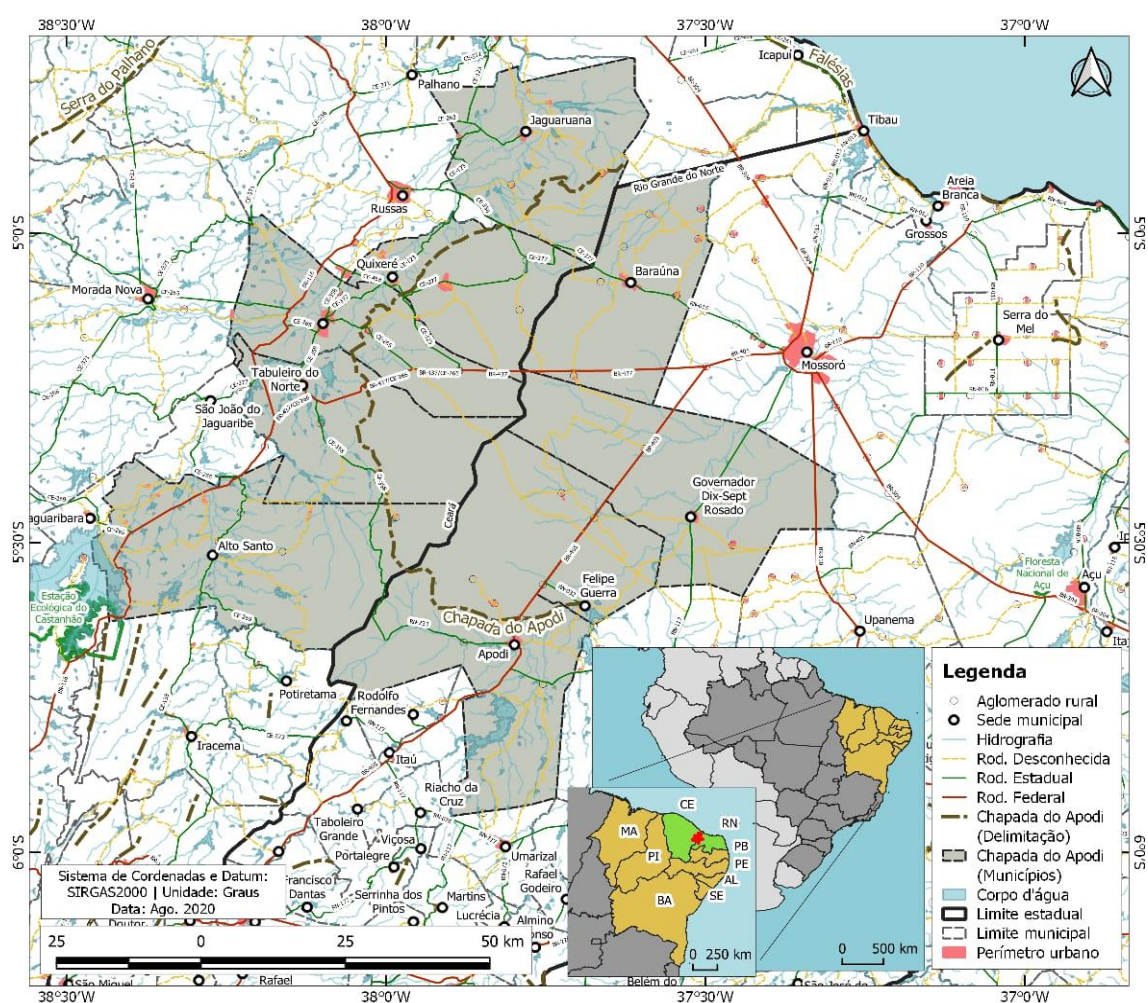
4) Vectores de desarrollo regional sostenible - relacionados con la necesidad de acciones transversales en los diferentes aspectos del nuevo PNDR, en línea con el federalismo cooperativo. Estos vectores estarán guiados por seis líneas de acción: i) estructura productiva; ii) educación; iii) ciencia, tecnología e innovación (C, T & I); iv) infraestructura; v) red de ciudades; y vi) sostenibilidad ambiental.

Como se demostró, en los últimos años ha habido una verdadera revolución institucional en cuanto a los mecanismos e instrumentos para promover el desarrollo regional en Brasil, trayendo como principal novedad la incorporación de nuevas dimensiones en la búsqueda del desarrollo más allá de la dimensión económica; y la inclusión de la sociedad en la discusión y operacionalización de las estrategias a implementar. Sin embargo, al analizar la práctica de la intervención estatal en la promoción del desarrollo en el Noreste, tomando como referencia la Chapada do Apodi,

por ejemplo, se observa que gran parte de estos avances se restringen al nivel del discurso y sin ninguna perspectiva de ser Efectivo, de hecho.

La Chapada do Apodi se ubica en los estados de Rio Grande do Norte y Ceará. En Rio Grande do Norte (RN) comprende cuatro municipios: Apodi (36,257 habitantes), Baraúna (27,667 habitantes), Felipe Guerra (6,033 habitantes) y Governador Dix-Sept Rosado (13,103 habitantes), por lo que su población total se estima en 83.060 habitantes según el IBGE (2016). En el Estado de Ceará (CE), la Chapada do Apodi se distribuye en cinco municipios: Alto Santo (16.927 habitantes), Jaguaruana (33.607 habitantes), Limoeiro do Norte (58.552 habitantes), Quixeré (21.728 habitantes) y Tabuleiro do Norte (30.378 habitantes), con una población total estimada en 161.192 por el IBGE, en 2016. Ver el mapa su posición en el Noreste y en Brasil.

Figura 4 – Ubicación de Chapada do Apodi en el Noreste y en Brasil



Fuente: Elaboración propia, con datos de CPRM (2020) e IBGE (2019).

La Chapada funciona como una cuenca hidrográfica entre las cuencas hidrográficas de los ríos Apodi y Jaguaribe, considerados los ríos más grandes de los estados de Rio Grande do Norte y Ceará, respectivamente. Así, se considera una especie de oasis en el interior del Noreste, ya que también se basa en lo que se denominan auténticas cuevas de agua. Solo para servir de referencia, una de estas cuevas está en el sótano de la finca de un político del Quixeré, donde hay un pozo con un caudal de 120 mil m³ por segundo. Por ello, en esta región ha crecido el apoyo gubernamental a la formación de APL para agricultura de regadío, con el resultado de que, además de frutas, también se están produciendo granos y pastos para alimentar al ganado lechero.

Como hemos visto, el inicio de la intervención estatal, de manera planificada, orientada a promover el desarrollo económico en el Noreste de Brasil, se remonta a los años 1959-1964, período de creación de la Superintendencia de Desarrollo del Noreste (SUDENE) que, junto con el BNB, formaron el binomio de acción del Estado Desarrollista en la Región. Para Carvalho (1988), este período se define como “modernización con reformas”, y representó un nuevo formato de intervención, libre del dominio de las oligarquías agrarias dominantes que habían capturado las instituciones estatales que existían hasta entonces, como el Departamento Nacional de Obras Contra las Sequías (DNOCS), para realizar proyectos de su interés.

Durante el gobierno militar (1964-1985), en el país, en general, y en el Noreste en particular, se vivió el período denominado de “modernización conservadora”, dado que se alteraron las relaciones de producción, manteniendo, sin embargo, la estructura concentrada de la tierra, sello distintivo del modelo brasileño de desarrollo agrario-exportador. Es el período de las “revoluciones agrícolas”/“revolución verde” provenientes de los países industrializados. Para Freitas y Almeida (2010), es precisamente en este momento que los perímetros irrigados (entendidos como extensas áreas de riego que permiten el desarrollo y siembra de diversos cultivos, como uva, mango, acerola, entre otros) se propagan como una ola de progreso, donde la agricultura ha experimentado cambios en su base técnica, con la intensificación de la mecanización en el sistema productivo y el uso intenso de insumos artificiales y biotecnología en la actividad agrícola, así como el surgimiento de nuevas relaciones laborales, que se materializan en ciertos espacios del Noreste brasileño.

En este movimiento de intervención estatal, que apunta a la modernización de la agricultura en el Noreste, están bien definidas dos fases, en su estructura y objetivos: i) los perímetros irrigados creados en la década de 1970, que mantuvieron relaciones de “asistencialistas”, pero que insertaron en un primer momento, parte de la agricultura familiar y campesina; y ii) los perímetros creados a partir de la década de 1990, cuando se intensificó la expropiación de campesinos (proceso iniciado en la fase anterior), privilegiando así el interés empresarial de los perímetros públicos. Sin embargo, se destaca que, de los años 1970 a 2004, de los 38 perímetros irrigados construidos en el Noreste por DNOCS, 14 están ubicados en Ceará, hecho explicado, según Oliveira (1993), por la estructura del poder político estatal, apoyado por la oligarquía agraria de ganadería y algodón. Otro punto a destacar es que la mitad del área implantada de los perímetros irrigados de Ceará se ubica en el Bajo Jaguaribe, región de la cual forma parte la Chapada do Apodi, demostrando, una vez más, que el poder político fue un elemento definitorio para la promoción de la intervención en esta región, junto con las condiciones naturales y la existencia de una población dispuesta y trabajadora, como señala Freitas (2010).

En este panorama de la búsqueda de la modernización de la agricultura a través del uso de perímetros irrigados, el Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodi fue creado por el Estado desarrollista en 1989, provocando varias transformaciones socio-territoriales en Chapada do Apodi, entre las que destacan la evolución y el dinamismo económico observados en los últimos años, provocando que Ceará pase de la duodécima a la tercera posición en el ranking nacional de los principales exportadores de frutas del país, con ventas de US \$ 102,5 millones en ventas de fruta fresca en 2012, y una producción total de 1.061.305 toneladas en 2010. Se observa, en “*alia manu*”, también una pérdida latente de identidad de la familia campesina, ya que estos agentes sociales habían constituido el territorio de la Chapada, apropiándose de ese espacio como su pertenencia, y que, con la llegada de la agroindustria, fueron desterritorializados.

Así, como expresan Freitas y Almeida (2010), el Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodi se convierte en el proyecto experimental de un nuevo modelo de riego, ahora bajo el “dominio” de la agroindustria, con significativa expresividad en términos económicos, pero con afluencias, efectos negativos, tanto para la sociedad como para la naturaleza,

generando una situación de inminente conflicto socioambiental. En busca de esta modernización, el Estado favorece el ingreso de multinacionales en dicho perímetro, como Del Monte Fresh Produce, empresa multinacional de los EE.UU., que produce melones, piñas y bananas en Ceará, y es considerada la tercera multinacional más grande del mundo en el sector de fruta fresca.

Al instalarse en Chapada do Apodi, esta empresa amplió considerablemente sus terrenos en las áreas aledañas al perímetro, provocando varios problemas socioambientales y culturales, entre los que se destaca la “expulsión” de comunidades tradicionales de las zonas de su expansión. Esta acción fue observada por Raffestin (1993, p. 94), quien la explica de la siguiente manera: “las empresas multinacionales son responsables de la movilidad de la población, lo que puede ocasionar varias consecuencias en determinadas regiones, incluida la desterritorialización”. El autor también afirma que “no hay territorialidad de la unidad de producción, sino solo la ubicación temporal que explota ventajas, como mano de obra barata e incentivos fiscales del gobierno”.

Para Freitas y Almeida (2010), la desterritorialización provocada por la multinacional se produjo con la inserción de la empresa en zonas aledañas al perímetro, utilizando como estrategias de “expulsión” de las familias de las comunidades tanto la compra de terrenos a bajo precio, como también de azufre para la preparación de la tierra, que causa graves daños al medio ambiente. También de acuerdo con los autores mencionados, las comunidades denominadas Km 69 y Km 70 estaban conformadas por 70 familias, quedando solo cuatro en la primera y cinco en la segunda. Parte de las familias desterritorializadas se trasladaron a las zonas periféricas de las ciudades vecinas, en busca de supervivencia y reterritorialización (Raffestin, 1993). El resto fue a otras comunidades de la propia Chapada do Apodi.

También es de destacar que incluso estas nueve familias resistentes enfrentan los problemas que genera la agroindustria, como la aparición de plagas más resistentes a los pesticidas naturales, como la mosca blanca, que causó la muerte en la cría de ganado (medio de vida) del familias además del aumento de la cantidad de insectos, obstaculizando las relaciones vecinales en la vida cotidiana de los vecinos, como la

práctica de conversaciones en la acera a última hora de la tarde, que se consideraba común en la región.

Varios otros puntos de conflicto en Chapada do Apodi se evidencian por la expansión de la agroindustria, a través de la agricultura de regadío, que, por un lado, conduce a una alta dinámica económica y, por otro lado, causa daños al bienestar de la sociedad local y salud ambiental. Entre estas pérdidas, se destaca el acentuado proceso de privatización de los recursos hídricos en ese territorio, además del problema del uso indiscriminado de agroquímicos, que implica impactos directos en el equilibrio ambiental y la salud del trabajador. La fumigación de productos químicos para el control de plagas, ya sea por vía terrestre o aérea, concentra gran parte de las preocupaciones de las comunidades y movimientos sociales de la región.

En el municipio de Limoeiro do Norte, en la Comunidad de Macacos, por ejemplo, solo una calle separa la morada de los residentes y la plantación de melón de una empresa multinacional. En este sentido, existen varios reportes de personas con dolores de cabeza y mareos, por ejemplo, atribuidos al contacto de los habitantes con los productos fitosanitarios aplicados en esa plantación. Otras comunidades y distritos, como Cabeça Preta, Km 69 y Tomé (Limoeiro do Norte), y Lagoinha, Lagoa da Casca y Cercado do Meio (Municipio de Quixeré) enfrentan problemas similares.

El distrito de Tomé también está rodeado de plantaciones de plátano y melón. Al rociar los cultivos, los residuos venenosos llegan a este distrito y las comunidades circundantes, contaminando el agua y los animales. Es común tener informes de baños de pesticidas, del olor y de la nube que se forma después de la fumigación aérea. Los problemas derivados de la fumigación aérea favorecieron la concentración de la lucha de la población local, que resiste a través de la organización popular y exige un mayor control e fiscalización de la agroindustria por parte del Estado. Sin embargo, poco o casi nada se hace al respecto.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo de las empresas agroindustriales y del poder político local para omitir y negar el efecto del uso de agroquímicos, los análisis realizados por la Universidad Federal de Ceará (UFC) sobre el agua de Chapada do Apodi apuntan la existencia de contaminación y, lo que es más importante, de residuos de pesticidas en el agua que abastece a la mayoría de la población local. Los resultados del trabajo del

Centro de Trabajo, Ambiente y Salud para la Sustentabilidad (TRAMAS) de la Facultad de Medicina de la Universidad Federal de Ceará - UFC, retratan la situación de riesgo a la que está expuesta la población local, indicando que en el 100% de las 46 muestras de agua analizadas para abastecimiento en esa región, se encontraron ingredientes activos que componen varios plaguicidas (Diario del Noreste, 2010).

Otro elemento importante en esta realidad conflictiva se refiere a la calidad y uso de las aguas subterráneas de Chapada do Apodi. El Acuífero Jandaíra, por ejemplo, la segunda reserva de agua subterránea más grande del Estado de Ceará, está sometido a una doble presión: la contaminación por residuos de plaguicidas y la privatización de este recurso hídrico como insumo para la agricultura de regadío. Esta situación fue retratada por la Empresa Gestora de Recursos Hídricos (Cogerh), del Estado de Ceará que, en un Informe Técnico publicado en octubre de 2009, señaló que se encontraron plaguicidas en algunas muestras analizadas, siendo estos de diversa índole y asociados al tipo de actividad agrícola en curso en esa región (Cogerh, 2009). Asimismo, de acuerdo con dicho informe, en la zona se identificaron 10.767,58 ha de áreas regadas exclusivamente con agua subterránea.

Al analizar los municipios que concentran la mayor parte de la producción agrícola en Chapada do Apodi, Limoeiro do Norte y Quixeré, se evidencia el uso privado del agua. Como señalan Freitas y Almeida (2010), los municipios mencionados utilizan el 36,17% y el 67,62% de sus pozos para riego, respectivamente. Quixeré también se destaca por ser el municipio con mayor número de pozos, mayor porcentaje dirigido a la agricultura y mayor área regada con agua del Acuífero Jandaíra, contabilizando 4.614 ha., contra 1.628,40 ha. de Limoeiro do Norte. Solo estos dos municipios suman 6.242,40 ha., de un total de 10.767,58 ha. totalizó en el área bajo comentario, reforzando, con estos datos, el argumento del uso privado del agua a favor de la agroindustria en Chapada do Apodi, materializando la realidad de los conflictos y la injusticia socioambiental en ese territorio. Es precisamente este aspecto el que se somete a evaluación en el siguiente capítulo, con el objetivo de comprender esta conjunción de problemas en la mirada de los diversos agentes involucrados en esta materia, en la perspectiva constructivista de evaluación de políticas públicas.

4 LAS OPORTUNIDADES Y RETOS DE IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PARA PROMOVER EL DESARROLLO EN CHAPADA DO APODI

Todo el esbozo de la tesis hasta este punto ha estado orientado a definir y concretar el objetivo del trabajo, que es evaluar cómo se hace efectiva la incorporación del discurso de sostenibilidad y participación social en las políticas de desarrollo regional implementadas en Chapada do Apodi. En tal sentido, en este capítulo la propuesta no podría ser diferente, apuntando a abordar las oportunidades y desafíos de la implementación de la política de desarrollo en la Región. En esta ocasión, fue necesario buscar apoyos desde la perspectiva constructivista de la evaluación de políticas públicas, como herramienta teórico-metodológica y desde la perspectiva evaluativa.

Así, la obtención de datos se realizó mediante entrevistas semiestructuradas, asociadas a la técnica de investigación cualitativa de Guba y Lincoln (2011), y estos datos fueron ponderados por análisis de contenido (Bardin, 2011) y por el software IRaMuTeQ (2009), en una complementariedad entre el Círculo hermenéutico-dialéctico - CHD, el análisis de contenido y los datos basados en IRaMuTeQ para el cruce de información. Con este planteamiento metodológico de análisis, fue posible interpretar matices y contradicciones de la política de riego implementada en Chapada do Apodi.

El capítulo se estructura en los siguientes contenidos: presentación del aporte constructivista a la evaluación de políticas públicas; los procedimientos metodológicos de la investigación empírica, tanto cuantitativa como cualitativa; y, por último, la evaluación de la política pública objeto de esta investigación. En esta última, se abordan las cuestiones relacionadas con la tipología de la muestra de la investigación: agentes políticos, económicos, institucionales y sociales; recogida de datos - entrevistas semiestructuradas (Círculo Hermenéutico-Dialéctico) y, finalmente, análisis de datos, tanto del análisis de contenido como del software IRaMuTeQ.

4.1 La perspectiva constructivista como aporte teórico y metodológico a la evaluación de políticas públicas en Chapada do Apodi

La perspectiva evaluativa constructivista, utilizada como referencia en esta investigación, es la clasificación propuesta por Guba y Lincoln (2011), quienes consideran que existen cuatro generaciones de evaluación, a saber: medición, descripción,

juicio de valor y paradigma constructivista. Para los autores, estas tres generaciones iniciales tienen fallos y deficiencias en el manejo de la compleja realidad, por lo que, con esto, cada generación, tras la anterior, persiguió respuestas a los vacíos que dejó la antecesora, sin, sin embargo, alcanzar el objetivo.

Así, el diagnóstico de cuarta generación, o paradigma constructivista, propuesto por Guba y Lincoln (2011), por ser pluralista, amplía el concepto de investigación y permite que se hagan eco voces que no son viables en los procesos participativos tradicionales, incluyendo otras perspectivas de políticas públicas, transponiendo quién formula e implementa. Significa también comprender y interpretar la realidad de quienes son beneficiarios y/o víctimas de estas políticas. Además, con la cuarta generación se produce una ruptura radical en la percepción del modelo positivista basado en el triángulo: ontológico, epistemológico y metodológico. Para este modelo, la ontología se dimensiona en la realidad objetiva, la episteme en la separación sujeto-objeto y la metodología en una propuesta para describir, cuantificar y medir. Significa decir que la verdad está impregnada de un realismo de veracidad única, asociado a leyes inmutables; integrado con la dicotomía objetivista entre sujeto versus objeto; y la eliminación del contexto de cualquier interferencia que influya en el retrato fiel de la naturaleza (Guba y Lincoln, 2011).

Estos autores, como potenciadores del paradigma de cuarta generación, conciben nuevos significados para la ontología, la epistemología y la metodología. El primero corresponde a un relativismo compuesto por múltiples realidades, por tanto, la pluralidad de la verdad; el segundo, la relación entre el observador y lo observado repercute en un subjetivismo monista de creación procesal de la investigación; y el tercero se refiere al proceso hermenéutico-dialéctico que envuelve una interacción de análisis, crítica, reanálisis entre las partes involucradas, de manera circular y continua.

El universo constructivista basado en este triángulo de elementos plantea interrogantes como: ¿qué hay que pueda conocerse? ¿qué relación existe entre el conocedor y lo conocido? ¿cuáles son las formas de generar conocimiento? La existencia de grupos de interés (stakeholders) es otro factor que diferencia este paradigma para evaluar la política en base a las Reclamaciones, Preocupaciones y Problemas - RPP's (o RPQ's na sigla en portugués), que pueden ser elegidos por el investigador.

Guba y Lincoln (2011) entienden la evaluación como una modalidad sociopolítica continua, recurrente, divergente, emergente de enseñanza y aprendizaje, con resultados impredecibles, que niega lo real absoluto y converge a un relativismo receptivo y compartido, de concesión de poder, basado en la comprensión y la acción, cuyo resultado no es generalizable, pero que pertenece a una realidad específica. En la perspectiva constructivista, según esos autores, el rol del evaluador constituye cuatro nuevos componentes: (1) superar el rol de controlador para ser colaborador; (2) asumir el papel de aprendiz e instructor y no de investigador; (3) convertirse en un modelador y no simplemente en un demostrador de las realidades y, finalmente, (4) superar el papel de observador pasivo para reconocerse como agente de cambio.

Guba y Lincoln (2011) proponen realizar un análisis interpretativo de los fenómenos, sin desconocer la cosmovisión del investigador, permeado por un conjunto de creencias y valores, lo que implica una cuestión ética de cómo se manejan los asuntos políticos y la justicia en las relaciones sociales. En este paradigma, los abusos de comisión y omisión que existen en el positivismo no se manifiestan, a favor de la prueba científica, porque lo que está en juego no es el descubrimiento, sino la vida (en el sentido físico y psíquico) de los encuestados que se dedican a elaboración para revelar realidades.

Este parámetro de aprehensión de la realidad en constante movimiento se opone a los modelos positivistas de formulación del conocimiento, ya que éstos recurren a una instrumentalización y unidimensionalidad del proceso investigativo. También se orienta hacia un enfoque lineal que mide el objeto investigado y, por tanto, se encuentra limitado en la eficacia, eficiencia y efectividad de la evaluación de la política, es decir, la legitimidad está en el logro de las metas previstas en la formulación de la política que, en gran medida, es idealizada por burócratas institucionales, lejos de la dinámica del campo empírico, desconociendo los datos y situaciones que se expresan en la realidad concreta de la política.

En este sentido, el énfasis que se le da al contexto se fundamenta en el entendimiento de que no hay sabiduría si el investigador no está en el locus de la política, ya que es dentro del ámbito de la práctica donde queda toda la complejidad y singularidad que necesita ser expuesta. Las políticas deben pensarse desde la contingencia de cada lugar, con la participación de sus habitantes, en un proceso de fructificación entre

proyecto y acción, políticos, y trascender los aspectos formales, ya que la política misma no puede afrontar la realidad.

La compleja multidimensionalidad de la acción política traducida a diferentes lenguajes sólo se aprehende si se utiliza como criterio la autenticidad de la realidad, que se aplica en el rigor de la máxima proximidad entre la interpretación del analista y la experiencia de los agentes que experimentan la política, como posibilidad de abstracción. planes reduccionistas y “[...] ofrecen una descripción amplia³³ y cuidadosa del momento, lugar, contexto y cultura [...]”. (Guba y Lincoln, 2011, pág.268).

Según estos autores, el término doble hermenéutico-dialéctico, corresponde a: hermenéutico - por su carácter interpretativo - y dialéctico, por la comparación y oposición de puntos de vista divergentes cuya finalidad es realizar una síntesis de todos ellos. En el desarrollo del diseño metodológico de Guba y Lincoln (2011) se encuentran aspectos relevantes, como la posibilidad de utilizar, incluso en la investigación cualitativa, modelos estadísticos variados y otros datos, contenidos en las demandas cuantitativas, de manera dialógica.

Por lo tanto, en vista de lo anterior - y para mostrar una nueva perspectiva evaluativa de las políticas públicas, se adoptó el paradigma constructivista para interpretar la realidad vivida en Chapada do Apodi, de manera plural y receptiva. De hecho, también realizamos un análisis descriptivo de datos bibliográficos y documentales sobre trabajos relacionados con el desarrollo local sostenible y de la Chapada do Apodi. Como se mencionó, el desarrollo sostenible es guiado por el uso de los recursos naturales de la generación actual, sin comprometer la capacidad de estos recursos naturales para ser utilizados por las generaciones futuras, en línea con la definición planteada por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas en 1987. También se incorporan en la visión adoptada en este trabajo la participación de la sociedad en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas de desarrollo, así como la consideración de los recursos endógenos y potencialidades en su consecución.

³³ En el texto de Guba y Lincoln (2011) se encuentran los dictados de “descripción amplia” y “descripción densa”, esta última atribuida a los antropólogos Gilbert Ryle y Clifford Geertz, aunque para los autores del paradigma de cuarta generación aún no está suficientemente claro qué realmente significa el término descripción densa.

Ante el desafío de evaluar cómo se llevan a cabo tales premisas, elegimos como territorio de investigación a Chapada do Apodi, ubicada en los estados de Rio Grande do Norte y Ceará, definiendo al Municipio de Limoeiro do Norte, en Ceará, como el lócus prioritario objeto de esta investigación. Esta elección surge del hecho de que este municipio está en el centro de un proceso de internalización del desarrollo implementado por el Estado de Ceará, en línea con el Gobierno Federal de Brasil, con la formulación e implementación de la política de agronegocios, que culminó con la llegada de empresas nacionales y multinacionales a la Región, generando un gran dinamismo económico, pero también resultó generar muchos problemas sociales y ambientales, siendo el más visible el proceso de “expulsión” de las comunidades tradicionales y, en consecuencia, la separación de las prácticas sociales, culturales y políticas del local, motivando la desterritorialización, pérdida de tierras y contaminación del suelo y agua de Chapada do Apodi.

4.2 Procedimientos metodológicos para la investigación empírica

Esta investigación se plantea como un estudio de caso, en los términos propuestos por Yin (2015), y expresa un enfoque cualitativo y cuantitativo. Es cualitativo porque está dispuesto a “[...] analizar e interpretar aspectos más profundos, describiendo el comportamiento humano. Proporciona un análisis más detallado de investigaciones, hábitos, actitudes, tendencias de comportamiento, etc.” (Lakatos y Marconi, 2009, p. 48). Este aspecto sustantivo de la investigación está vinculado principalmente a los sujetos beneficiados y / o victimizados por la política. Además, Chizzotti (1995, p. 79) señala que el enfoque cualitativo “[...] parte de la base de que existe una relación dinámica entre el mundo real y el sujeto, una interdependencia viva entre el sujeto y el objeto, un vínculo inseparable entre el mundo objetivo y la subjetividad del sujeto”, determinado en esta investigación por la intersección de los cuatro grupos evaluados, los cuales serán determinados en la muestra de investigación.

Al enfoque cualitativo, que trata de recoger todos estos matices, se une el cuantitativo, que apunta a “[...] cuantificar opiniones, datos, en las formas de recopilación de información, además del uso de recursos y técnicas estadísticas [...]” (Oliveira, 2001, p. 115), combinado con la base de datos elaborada por IRaMuTeQ. Este análisis permite plantear, de manera más objetiva, la importancia de los diferentes elementos que concurren

en la política de desarrollo implementada en el territorio investigado, de acuerdo con la percepción de los diferentes agentes que intervinieron en el proceso.

4.2.1 Composición de la muestra de Investigación

Bajo el prisma del paradigma constructivista de Guba y Lincoln (2011), privilegiamos la comprensión subjetiva sobre la política en la que están inmersos los actores sociales investigados, con el objetivo de buscar identificar relaciones, similitudes y divergencias. En este sentido, se recurre a la realización de un muestreo no probabilístico, cuya composición es intencional y no aleatoria. Así, se conformaron cuatro grupos, para un total de 15 encuestados, compuestos por (i) agentes políticos; (ii) económicos; (iii) institucionales; y (iv) sociales.

El primer grupo concierne a los representantes de la institucionalidad que planificaron la política de desarrollo regional, conformado por cuatro entrevistados pertenecientes a los órganos que integran la estructura política gubernamental, tanto federal como estatal. Son ellos: Dirección Nacional de Obras Contra las Sequías – DNOCS (AP1), Empresa Administradora de Recursos Hídricos – COGERH (AP2), Secretaría de Recursos Hídricos de Ceará – SRH (AP3), y Superintendencia de Obras Hidráulicas – SOHIDRA (AP4).

En segundo lugar, tres empresarios agroindustriales que llevan a cabo la política de riego, entre ellos un representante de la Federación de Asociaciones del Perímetro de Riego Jaguaribe Apodi – FAPIJA (AE1), el productor considerado “rey del maíz” – (AE2), el concejal y productor de plátano y algodón (AE3); el tercer grupo estuvo integrado por cinco agentes institucionales del territorio, con una visión crítica de la política de intervención implementada, formado por la Cáritas Diocesana (AI1 y AI2), por el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Ceará – IFCE (AI3), por el Sindicato de Trabajadores Rural de Limoeiro do Norte – STRLM (AI4) y por la Universidad Estatal de Ceará - UECE), en Limoeiro do Norte (AI5).

Y, el cuarto grupo, está formado por tres agentes sociales que fueron objeto de los efectos de la política de riego, todos pertenecientes y representados por el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra – MST (AS1, AS2 y AS3) de la comunidad Zé Maria

do Tomé, un campamento del MST que se impone en el centro de la Chapada do Apodi. A continuación, se muestra una imagen representativa de la composición de la muestra:

Figura 5 – Agentes participantes de la muestra, por tipología

Cantidad.	Agente/Dimensión	ÓRGANO
4	Agentes Políticos (AP) (entrevistas realizadas en Junio/2019)	DNOCS (AP1)
		COGERH (AP2)
		SRH (AP3)
		SOHIDRA (AP4)
3	Agentes Económicos (AE) (entrevistas realizadas en Mayo/2019)	FAPIJA (AE1)
		Productor de Maíz (AE2)
		Productor de Plátano y Algodón (AE3)
5	Agentes Institucionales (AI) (entrevistas realizadas en Abril/2019)	Cáritas (AI1 y AI2)
		IFCE (AI3)
		STRLM (AI4)
		UECE (AI5)
3	Agentes Sociales (AS) (entrevistas realizadas en Abril/2019)	MST/Comunidade Zé Maria Tomé (AS1, AS2 y AS3)

Fuente: elaboración propia.

Guba y Lincoln (2011) agregan la perspectiva de los grupos de interés o partes interesadas para entender la política de manera receptiva y participativa, incluyendo nuevos agentes en el proceso de evaluación. Estos autores sitúan a las personas en el centro de la reflexión, ya sea en sus instituciones o en su cotidianidad, algunas de ellas excluidas de los procesos de evaluación tradicionales. Por lo tanto, entendemos la necesidad de que cuatro grupos distintos de agentes participen en la investigación desde sus perspectivas, experiencias y prácticas.

4.2.2 Recopilación de datos

La recogida de información se produjo a través de entrevistas semiestructuradas, con preguntas específicas para cada grupo y también preguntas comunes para todos los sujetos involucrados en la investigación. Estas entrevistas se aplicaron siguiendo la técnica del Círculo Hermenéutico-Dialéctico (CHD), especialmente en lo que se refiere a la constitución de un grupo de entrevistados a partir de la indicación del interlocutor antecesor.

La entrevista es una de las técnicas más utilizadas en el campo de las ciencias sociales, especialmente en el análisis de procesos de desarrollo, donde concurren aspectos institucionales, formales e informales, que difícilmente pueden ser identificados por otros medios. Con las entrevistas, Según Pádua (1997, p. 64-65), “[...] el investigador busca obtener informes contenidos en el discurso de los actores. No supone una conversación neutra y sin pretensiones, ya que se inserta como un medio de recopilación de los hechos analizados por los actores [...]”, que actúan como sujetos de la investigación. Las entrevistas fueron grabadas en un teléfono celular y luego decodificadas en términos mediante el uso de software especializado.

Figura 6 - Círculo hermenéutico-dialéctico (proceso dentro del círculo)

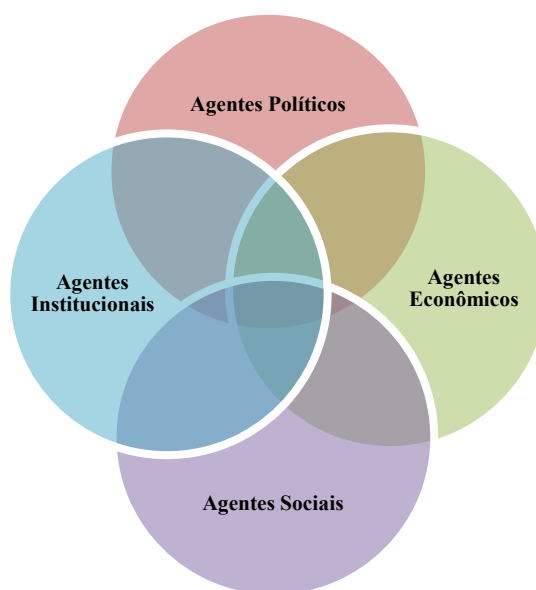


Fuente: Guba y Lincoln (2011, p. 169).

El CHD, a su vez, comienza según la conveniencia del investigador o el grado de representación que el entrevistado R1 tiene sobre el tema. Luego, se solicita al entrevistado que indique el nombre de otra persona, si es posible, que tenga diferentes percepciones sobre el tema abordado. Posteriormente, se realiza la primera construcción C1 (si es posible) del investigador a partir del análisis de la entrevista del primer participante y esto ocurre hasta el “cierre” del círculo. Al mismo tiempo, es importante cruzar el contenido de las entrevistas con documentos y bibliografía especializada sobre el tema. La elaboración ética del investigador se basa en un análisis crítico de lo aprehendido, sin embargo, al final del proceso debe ser validado por los encuestados. Para ello, se han constituido los siguientes grupos de interés de la investigación: representantes, beneficiarios de las políticas públicas y los perjudicados o víctimas de las mismas.

En base al CHD de Guba y Lincoln (2011) y los agentes entrevistados, se diseñó el CHD de la política de desarrollo de la Chapada do Apodi, de la siguiente manera:

Figura 7 - Círculo hermenéutico-dialéctico de la política



Fuente: Elaboración propia, con apoyo en el CHD de Guba y Lincoln (2011).

Como se observa en la figura anterior, Guba y Lincoln (2011) plantean el CHD como una forma circular y dialógica de conformar y confrontar las Reclamaciones, Preocupaciones y Problemas - RPP's de los encuestados, con el fin de establecer un consenso de políticas, aunque no siempre es posible llevarlo a cabo. Además, es necesario cruzar simultáneamente los contenidos de las entrevistas con documentos y bibliografías.

4.2.3 Análisis de datos

Para la comprensión de los discursos formulados a través de entrevistas semiestructuradas y la aplicación de la técnica CHD, nos basamos en el Análisis de Contenido, de Bardin (2011), y en el uso del software IRaMuTeQ. Laurence Bardin (2011, p. 38) entiende el análisis de contenido como un conjunto de técnicas “[...] que utiliza procedimientos sistemáticos y objetivos para describir mensajes”. El IRaMuTeQ es un programa desarrollado por Pierre Ratinaud, en 2009, en Francia que, utilizando el lenguaje estadístico R, realiza análisis multidimensionales de textos y cuestionarios. Es un software gratuito que opera dos tipos de análisis: (i) el Análisis de texto [Estadística textual, Clasificación Jerárquica Descendente (CJD), el Análisis de Factores de Correspondencia (AFC), Especificidad y análisis de factor confirmatorio (EAFC), Análisis de Similitud, Nube de Palabras]; y (ii) la Tabla de Datos [Frecuencia, Análisis

de Similitud, Análisis Prototípico], como se puede ver en los autores Camargo y Justo (2013); Ramos et al (2018); Souza (2018).

De las diversas posibilidades de análisis del IRaMuTeQ, para construir el análisis de los datos obtenidos, elegimos los siguientes, por ser más adecuados a la metodología utilizada: la Clasificación Jerárquica Descendente (CJD), el Análisis Factorial de Correspondencia (AFC), el Análisis de Similitudes, la Nube de Palabras, además de recortes de concordancia de los contenidos de texto de los entrevistados.

Así, después de presentar las cuestiones iniciales de las metodologías empleadas en la investigación, ha llegado el momento de destacar en detalle cada ítem y sus motivaciones. Destacamos que la elección de cada elemento metodológico y la multiplicidad de instrumentos se basó en la complejidad de los análisis y la necesidad de una comprensión constructivista sustentada en el no encubrimiento de los sujetos en relación a las etapas de las políticas públicas en estudio.

La Clasificación Jerárquica Descendente (CJD) consiste en un análisis donde los segmentos de texto se clasifican según sus respectivos vocabularios y el conjunto de ellos se divide según la frecuencia de las formas reducidas. Así, a través de este análisis, se obtienen clases de segmentos de texto que, al mismo tiempo, presentan vocabulario similar entre sí, y un vocabulario diferente a los segmentos de texto de las otras clases, permitiendo, al observar el gráfico generado, identificar ellos mismos los términos que fueron utilizados con más frecuencia por los encuestados en cada área diferente. Con ello, es posible identificar el pensamiento que más se envía al público al mirar cada área (Torres Junior, 2021), obteniendo una clasificación estable en la que los segmentos del texto se distribuyen en clases léxicas homogéneas, según el vocabulario utilizado. Al final, se genera un dendograma a partir de la asociación entre las formas lingüísticas del corpus y las clases léxicas mediante pruebas de chi-cuadrado (χ^2).

En el Análisis Factorial de Correspondencia (AFC) se hace una representación gráfica de los datos para ayudar a visualizar la proximidad entre clases o palabras. Es decir, retoma las frecuencias y los valores de correlación (χ^2) de cada palabra del Corpus y representa, en un plano cartesiano, las diferentes palabras y variables asociadas a cada una de las clases del dendograma del CJD, según Mendes et al (2015). A través de este análisis, es posible verificar las relaciones entre clases en un plano gráfico, lo que permite

la visualización general articulada de las agrupaciones de palabras presentes en el discurso de los autores (Torres Junior, 2021).

El Análisis de Similitudes es un gráfico que permite identificar las co-ocurrencias entre palabras, es decir, la posibilidad de que palabras se combinen con otras. Así, el gráfico presentado por el análisis de similitudes, creado por el software IRaMuTeQ, proporciona indicaciones de la conexión entre las palabras, organizadas a partir de clases, y los temas de relativa importancia obtenidos, ayudando a identificar la estructura de un corpus textual, posibilitando la construcción y su entendimiento (Torres Junior, 2021). A partir de este análisis, es posible visualizar la relación entre las palabras y su conectividad dentro de cada clase y, por otro lado, también observar la conexión entre las distintas clases y qué fuerte o débil sería esa conexión, a través de los troncos. Las aristas que interconectan ellos, muestra cómo se estructura el contenido discursivo de un tema de interés (Torres Junior, 2021).

Por fin, la Nube de Palabras muestra un conjunto de palabras agrupadas, organizadas y estructuradas en forma de nube. Las palabras se presentan en diferentes tamaños, es decir, las palabras de mayor tamaño son las que tienen mayor importancia en el corpus textual, en función del indicador de frecuencia u otro puntaje estadístico elegido.

A partir de ahora, se tratará específicamente de cada elemento de la muestra, según los pasos mencionados anteriormente. El análisis se realizará en función de cada agente político, económico, institucional y social, teniendo como referencia el análisis de los indicadores y la herramienta de recopilación de los datos.

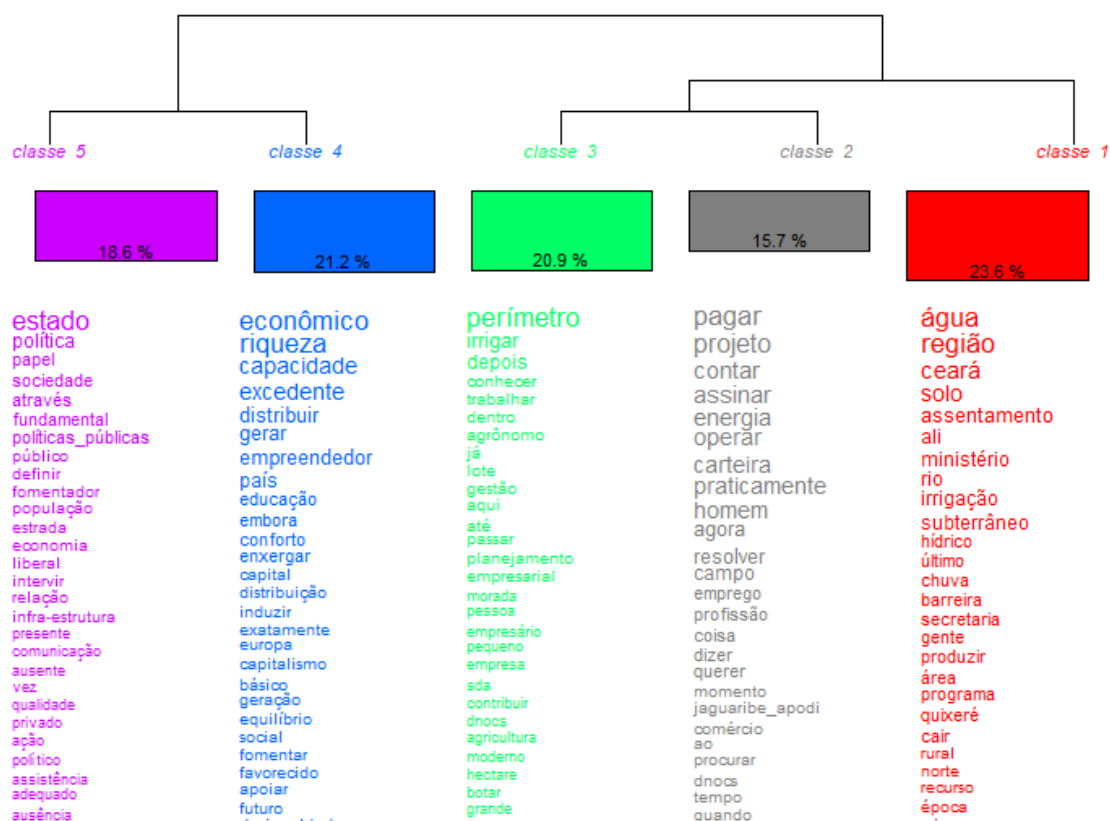
4.2.4 Agentes políticos - AP

El corpus general de las entrevistas analizadas se redujo a un solo texto, compuesto por las respuestas de los cuatro agentes políticos entrevistados, de la siguiente manera: DNOCS (AP1); COGERH (AP2), SRH (AP3) y SOHIDRA (AP4). El contenido de este texto se ha clasificado en cinco clases. La clase uno (rojo) representa el 23,6%; clase dos (gris) con solo el 15,7%; clase tres (verde) con un porcentaje del 20,9%; clase cuatro (azul) que comprende el 21,2%; la clase cinco (lila) aparece con un 18,6%.

Como es fácilmente visible, hay dos ramas, como se muestra en la figura 4. La primera comprende las clases uno, dos y tres, y la segunda, las clases cuatro y cinco. Se

destaca la clase uno, que está aislada de las demás, pero más cercana a las clases dos y tres, interconectadas. Por otro lado, las clases cuatro y cinco están asociadas, sin embargo, equidistantes de la clase uno. Este mismo corpus, cuando se ve a través de un filograma de palabras, denota los términos principales con vocabularios similares entre sí y diferentes entre las otras clases, como se muestra en la Figura 8:

Figura 8 – Clasificación Jerárquica Descendente (CJD)



Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

En este tipo de análisis, cuanto más cerca está la palabra de la parte superior, mayor es su nivel de importancia e influencia, por lo que fueron las palabras más mencionadas por los entrevistados. Así, las clases fueron nombradas en base a lo aprendido en los discursos, así como a los datos agrupados por el programa, es decir, buscamos categorizar estas clases en base a los significados de las palabras que las componían, surgidas del contexto en el que se encontraban los entrevistados.

De esta manera, la clase uno (rojo) fue designada como “Escasez de agua” porque las palabras con mayor intensidad fueron “agua”, “región”, “Ceará”, “suelo”,

“asentamiento”. La clase dos (gris) se definió como “problemas de política” porque las palabras más fuertes son “pago”, “proyecto”, “cuenta”, “signo”, “energía”. La clase tres (verde) fue identificada como “Territorio” por el conglomerado de palabras, donde destacan “perímetro”, “regar”, “después”, “conocer”, “trabajar”. La clase cuatro (azul) se denominó “Desarrollo económico”, debido a las palabras que se muestran: “económico”, “riqueza”, “capacidad”, “excedente”, “distribuir”. Finalmente, la clase cinco (lila) se clasifica como “Política de Estado”, por la intensidad de las palabras “Estado”, “política”, “papel”, “sociedad”, “a través”.

Aunque en la Chapada do Apodi tuviese uno de los mejores suelos del mundo, su principal problema era la escasez de agua. Con la política del Estado brasileño de promover el desarrollo económico de la Región, se elaboró un proyecto de riego que se implementaría en dos etapas: la primera para beneficiar a los campesinos y agricultores y la segunda para atraer grandes empresas. Estas etapas aún se constituyen como un futuro y la apropiación de la primera etapa por parte de las grandes empresas. Esta situación aumentó la tensión en la región y, como consecuencia, el Movimiento Sin Tierra (MST) ocupó Chapada. El MST se queja de la omisión del Estado y el Estado alega que el asentamiento no paga la energía que utiliza, lo que genera un déficit para el gobierno.

Según el entrevistado AS1, residente de la comunidad Zé Maria do Tomé, en Chapada do Apodi,

El primer paso fue beneficiar a los pequeños campesinos de Chapada do Apodi. Esa fue la idea de la primera etapa [...]. Solo cuando esta idea empezó, cuando empezó a ponerse en práctica, fue cuando llegaron las empresas, que pusieron aquí lo que llamamos naranjas en las zonas. Así que ve a buscar tu área allí y luego negociamos, pagamos un poco y te vas. Y esto es lo que sucedió

Entonces qué pasa, la primera etapa cuando se implementó, en la Chapada do Apodi, se implementó para los propios campesinos. Pero los grandes empresarios de Chapada do Apodi se apropiaron de la zona, se apropiaron de la zona, bueno, digamos de paso que ya estaban en Chapada [...].

Y la segunda etapa, como se comentó, que la primera etapa fue para los campesinos, que en teoría lo fue, pero en la práctica sabemos que se la apropiaron los grandes. La segunda etapa de lo propuesto, sería para los grandes, los emprendedores [...]. El primero fue hecho para los más pequeños

y el segundo fue desde el punto de vista, con ganas de ser justo, que tenías, ahora tendrás otros y tal. Y los grandes emprendedores también se adueñan de la segunda etapa. Todavía no se han apropiado de él, lo están implementando gradualmente. Ahí fue cuando dijimos, no, espera un minuto, no es así. La segunda etapa ahora tiene que estar al servicio de los pequeños, que los grandes ya se han apropiado allí desde la primera. Ya se han apropiado bien (AS1, Abril/2019).

A su vez, según la entrevista de un agente institucional, lo establecido en la destinación de las dos etapas del perímetro de riego no ocurrió, por tanto,

[...] el DNOCS debería destinar la segunda etapa, 1.000 hectáreas a pequeños agricultores de la Chapada, para agricultura familiar, 1.000 hectáreas. Esta segunda etapa fue para empresas. Pero por este problema que se dio en la etapa piloto, que generalmente es más para técnicos agrícolas, la primera etapa que fue para agricultores, regantes, como daba el problema de las cooperativas, la gente se estaba deshaciendo de la tierra, estaban llegando otras empresas y apropiándose de sus tierras. Y luego, además de la invasión, la segunda etapa fue de hecho para las empresas, pero la segunda etapa, aún no se ha completado. Antes de su ejecución de 2010 a 2014, estas 1.000 hectáreas de la segunda etapa tampoco se entregaban a los agricultores, ya habíamos escuchado rumores de que la segunda etapa se iba a entregar a las empresas y para los agricultores ninguna información.

[...] Entonces en 2014 como DNOCS, no cedió el terreno de las 1.000 hectáreas, no hizo el trámite y ya se escuchó el historial, que la segunda etapa se iba a entregar a las empresas. Sumado a esta historia de los pozos secándose por la gente de la región, fue que el MST, Caritas, Fafidam, en fin, los movimientos se unieron y empezaron a hacer un trabajo de base en las comunidades, alertando todas estas preguntas al pueblo Chapada y allí decidieron ocupar (AI1, Abril/2019).

Incluso, mismo con la ausencia de lo acordado por el Estado, este sigue criticando a los pequeños agricultores por su poder organizativo, mientras lamenta la falta de producción autosostenible:

Ese cuento, el pequeño se organiza, está muy organizado, ideológicamente están muy enfocados, para ellos no se organizan en un nivel de tener una producción económica que sean autosostenibles. El Estado necesita pagar su factura de energía aún hoy, prácticamente 15 años después de que se hizo el “Castanhão” y se quejan de que el Estado

Utilizando la misma categorización resultante de la elaboración del dendograma explicado en la figura 8, se procedió a la elaboración del gráfico correspondiente al Análisis Factorial de Correspondencia (AFC), como se muestra en la figura 9, con el objetivo de presentar, en un plano Cartesiano, la relación y conexión entre estas categorías.

Análise de Tópicos

The figure displays a word cloud where words are grouped into four main categories based on their semantic relationship to specific topics:

- Política de Estado:** Includes terms like "comunicação", "presente", "economia", "forçador", "fundamental", "liberal", "ausente", "políticas", "públicas", "adequado", "definir", "interior", "infra-estrutura", "população", "política", "relação", "através", "sociedade", "estrada", "capacidade", "econômico", "empreendedor", "embora", "excedente", "país", "distribuir", "riqueza", "conforto", "capital", "fomentar", "exatamente", "desigualdade".
- Enxame de Água:** Includes terms like "crise", "gestar", "barreira", "assentamento", "último", "SOLO", "cair", "chuva", "hidro", "quereré", "programa", "início", "atividade", "norte", "ministério", "secretaria", "região", "subterrâneo", "produzir", "seco", "potencial", "chadear", "lembrar", "chadear", "forte", "produto", "cerco", "do", "norte", "focar", "jaguaribe", "área", "água", "época", "chadear", "apoi", "irrigação", "grande", "momento", "projeto", "perímetro", "irrigar", "pagar", "depois", "gestão", "agrônomo", "praticamente", "conhecer", "profissão", "assinhar", "planejamento", "operar", "campo", "carteira", "jaguaribe", "apoi", "homem", "integrar".
- Desenvolvimento Econômico:** Includes terms like "capitalismo", "europa", "empresário", "embora", "favorecido", "apoar", "distribuir", "riqueza", "conforto", "capital", "fomentar", "exatamente", "desigualdade", "gerar", "dividir", "renda", "ambiente", "necessidade", "resolver", "tecnologia", "necessário", "energia", "agricultor", "lote", "comércio", "planificação", "contar", "operação", "campo", "carteira", "jaguaribe", "apoi", "homem", "integrar".
- Território:** Includes terms like "território", "problemas da política", "perímetro", "irrigar", "pagar", "depois", "gestão", "agrônomo", "praticamente", "conhecer", "profissão", "assinhar", "planejamento", "operar", "campo", "carteira", "jaguaribe", "apoi", "homem", "integrar".

Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

Puede verse, en la Figura 9, que la representación gráfica que contiene las cinco clasificaciones en un plano cartesiano, retrata la distancia, proximidad y convergencia entre las clases del corpus de políticos. También es posible observar, por el gráfico antes mencionado, que existe una relación débil y fuerte entre las clases que fueron presentadas por IRaMuTeQ.

La clase uno (rojo) es la más disociada, presentando una ligera asociación con la clase cinco (lila), a través de las palabras “encontrar” y “preguntar”. La clase uno (escasez de agua) la experimentan los pobladores, mientras que la clase cinco (Estado) formula e implementa políticas públicas disociadas para quienes residen y para los pequeños agricultores que cultivan en el territorio. Las clases dos (gris) y tres (verde) y las clases cuatro (azul) y cinco (lila) tienen un grado de proximidad entre sí. Para la primera asociación (Problemas de política y territorio) se hace evidente que el peso de la política de riego se le atribuye a la población y trabajadores de Chapada do Apodi. Si bien la aproximación de las clases (Desarrollo económico y Estado) vincula el tipo de ordenamiento productivo local implementado por el Estado. Para los agentes políticos, el desarrollo ocurrido en Chapada do Apodi es un caso de éxito, sin embargo, lo que se verifica es, por un lado, las víctimas de la política (población, trabajadores y colonos) y, por otro, los beneficiarios de la política (empresas multinacionales y nacionales y empresarios agroindustriales). En el plano cartesiano, diagnosticamos las posiciones mayoritarias e inferiores de las palabras de cada clase.

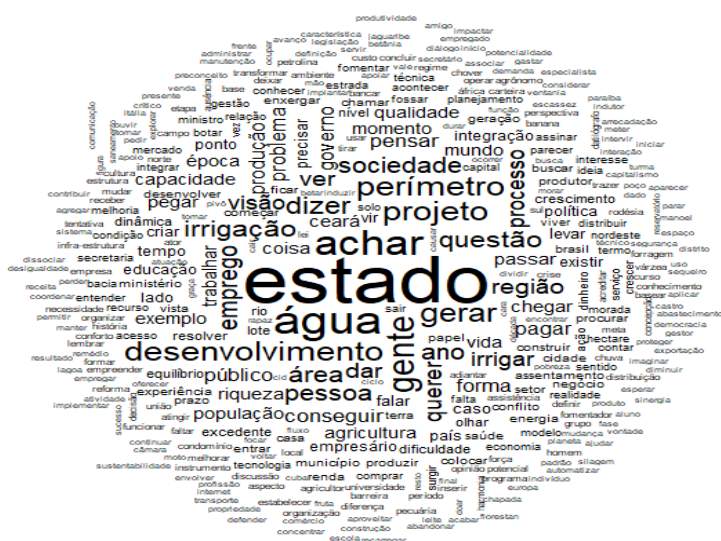
En la clase uno (rojo), las siguientes palabras se destacan como “Castanhão”, “sequeiro”, “bien”. En tiempos de crisis hídrica en Ceará, las aguas del embalse de Castanhão no están disponibles para el perímetro regado, hecho que corrobora los lugares ya considerados secos y, por lo tanto, fue necesario perforar pozos profundos. En las clases dos (gris) y tres (verde) “agricultor”, “tierra”, “necesario” y “agroindustria”, “tecnología”, “plátano”, respectivamente. Estas clases demuestran una contradicción entre ellas mismas. Por un lado, las dificultades de los agricultores y, por el otro, los arreglos tecnológicos de la agroindustria para incrementar su producción. En la clase cuatro (azul), “desarrollo”, “dificultad”, “ingresos”. En la clase cinco (lila) “gobierno” y “conflicto”, “actuación”.

Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

Basado en la teoría de grafos, el análisis de similitud identifica la ramificación y la conexión de las palabras. En el gráfico anterior predominan dos ramas: “Estado” y “agua”. Para la primera grafía, un conglomerado de palabras, entre las cuales “encontrar”, “desarrollar”, “generar”, “gobernar”, revela la importancia que los agentes dan al Estado en la implementación de políticas públicas capaces de generar riqueza para reducir la desigualdad en la sociedad. La segunda grafía se traduce como “región”, “pueblo”, “perímetro”, “riego” y asocia el agua como un bien natural que debe garantizarse a todos, como fuente de vida y trabajo.

Las palabras señaladas con esta herramienta representan los discursos de los agentes políticos a lo largo de las entrevistas. De esta manera, señalan la visión de cómo entienden el Estado y el agua en Chapada do Apodi. Podemos inferir que los agentes políticos tienen una relación más cercana con el sector empresarial, especialmente la agroindustria, mientras que la relación con los pobladores es distante y no tan relevante en el tema. Por tanto, si bien los pobladores, en cierta medida, contribuyen a la resolución pacífica de diferentes conflictos en el territorio, no son ellos los que más directamente influyen en las políticas estatales. Este dato es relevante, ya que el Estado es una parte central en las políticas públicas de la Región, como se muestra en el gráfico anterior, pero no se vislumbra un desempeño fuerte de participación popular.

Figura 11 - Nube de palabras



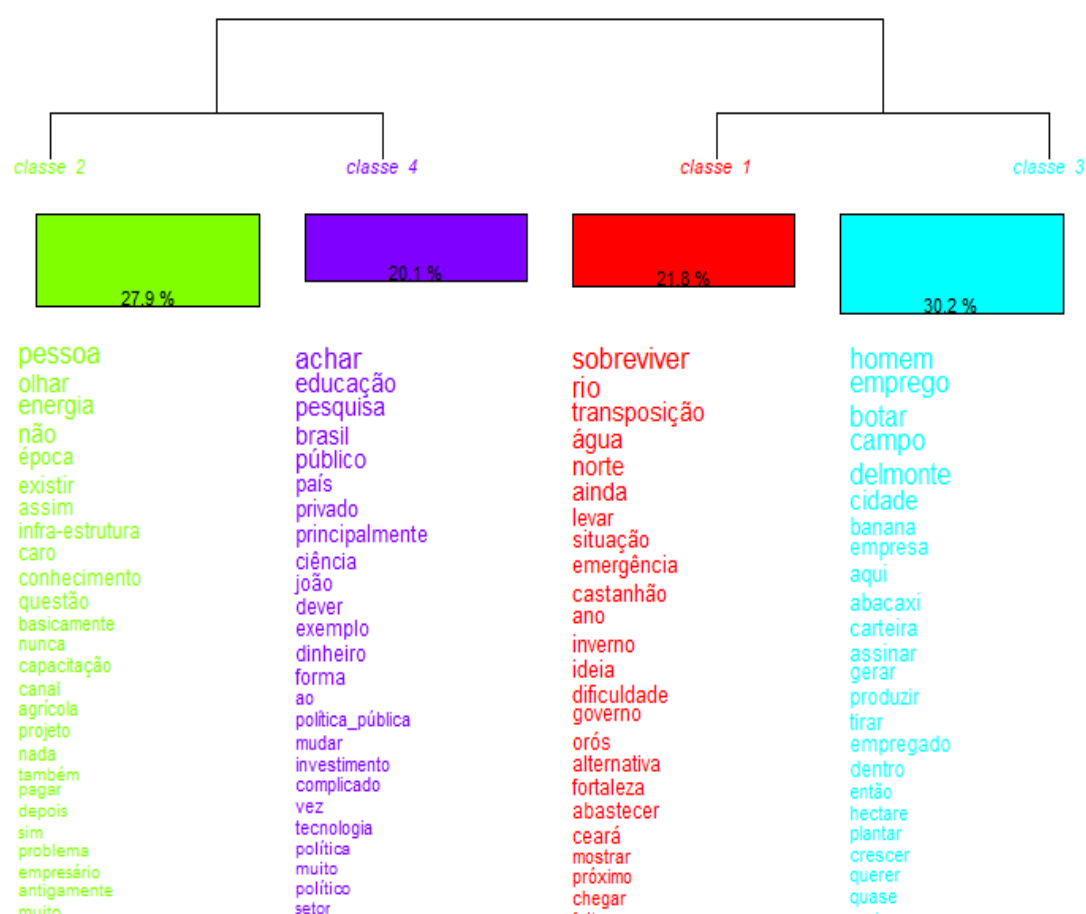
Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

La nube de palabras es un recurso gráfico que se utiliza para describir los términos más frecuentes en el discurso de los entrevistados. Así, cuanto más centralizada y más grande sea la palabra visualmente en la nube de palabras, más frecuente en el discurso analizado. A partir de la nube de palabras elaborada, podemos ver la centralidad de “Estado” y, en menor medida, de “agua”, “generar”, “desarrollo”, “proyecto”, “perímetro”. Así, es posible tener una visión más completa y general de la perspectiva de los entrevistados, demostrando la relevancia del rol del Estado en el desarrollo de la región de la Chapada do Apodi.

En conclusión, en cuanto al agente político, tenemos la señalización en todos los instrumentos metodológicos utilizados, del rol central del Estado en temas relacionados con el agua y el desarrollo. En CJD los cuatro factores identificados en las categorías marcadas fueron “Escasez de agua” (rojo), “Territorio” (verde), “Desarrollo económico” (Azul) y “Políticas de Estado” (lila), todos corroborados por el discurso del agente político entrevistado. En cuanto a la AFC, los resultados centrales fueron “Políticas de Estado” y “Escasez de agua”. En lo que respecta al Análisis de Similitud, las entrevistas muestran la participación incipiente de la sociedad en relación a las políticas públicas, así como la Nube de Palabras refleja la centralidad que tiene el Estado como agente principal para los actores políticos.

4.2.5 Agentes económicos - AE

Para esta categoría, el corpus general, sometido a análisis con IRaMuTeQ, estuvo constituido por las respuestas de los tres agentes económicos entrevistados, clasificados en: FAPIJA (AE1), Productor de maíz (AE2) y Productor de algodón (AE3). El contenido de este texto se clasificó en cuatro clases. La clase uno (rojo) tiene un porcentaje del 21,8%; la clase dos (verde) representa el 27,9%; la clase tres (azul cian) aparece con 30,2%; clase cuatro (lila) formada por un 20,1%. Hay dos ramas muy específicas, donde las clases uno y tres están en un lado y las clases dos y cuatro, en el otro. En los extremos del gráfico están las clases dos y tres, ambas con los porcentajes más altos. Las clases uno y cuatro son cercanas y juntas suman un 41,9%, pero pertenecen a ramas distintas. El corpus de esta línea de palabras se representa en la siguiente figura.

Figura 12 - Clasificación Jerárquica Descendente (CJD) II

Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

Las palabras más importantes de los empresarios agroindustriales se dividen en cuatro grupos y revelan a la clase uno (rojo) “sobrevivir”, “río”, “transposición”, “agua”. Para la clase dos (verde), palabras como “persona”, “mirada”, “energía”, “no”. En la clase tres (azul cian), “hombre”, “trabajo”, “poner”, “campo”. Y finalmente, clase cuatro (lila) - grafía como “encontrar”, “educación”, “investigación”, “Brasil”.

Después de analizar el contenido de las entrevistas, las cuatro clases se denominaron “Transposición del río São Francisco como supervivencia de las empresas”, “Persona como pluralidad de sentidos”, “Campesino como productor de riqueza”, “Educación para el trabajo”, respectivamente.

No existe una percepción homogénea del rol del Estado para los empresarios. Hay dos posturas divergentes, la primera de las cuales muestra al Estado como un pésimo administrador y que existe una contradicción interna, ya que el Estado no está al servicio del ciudadano, pero el ciudadano es que está al servicio del Estado. Por otro lado, se refleja que, a juicio de los Agentes Económicos, en Chapada do Apodi el Estado fue el

motor del desarrollo y ellos apostan en la transposición del río São Francisco³⁴ como vías de desarrollo.

A continuación, se recogen varias opiniones de los agentes económicos sobre el papel do Estado, que muestran su visión sobre el mismo. Lo que se percibe es que, de una manera general, se observa una desaprobación de los agentes entrevistados por su acción, incluso los agentes políticos, de los cuales son parte del estado:

Otra situación muy delicada, porque si lo tomamos al pie de la letra, parece que el Estado es cómplice de la situación. Él es. Yo sé que esto pasa, él no hace una intervención necesaria, porque sentimos, si tomamos el Estado, sabemos para qué se creó el Estado, el Estado se creó para garantizar allí una superestructura que no beneficia a la pequeña minoría. Solo beneficiará a la gran mayoría. El Estado fue creado para esto, para regular exactamente eso. Por supuesto que tenemos tiempo para que el Estado distinga al Estado del Gobierno.

Pero, esto es lo que les vengo diciendo, me gusta tomar el ejemplo de esta mega obra que tenemos, si tomamos el ejemplo de Ceará, cuando hablamos de “Castanhão”, esta mega obra que el Estado financia, por ejemplo, Chapada do Apodi, es una obra, desde el punto de vista de estas obras faraónicas, que muchos le han dado este concepto, que son obras mega gigantes. Entonces son grandes obras, primero financiadas por el Estado, pero también en sentido privado, pero financiadas, lo cual es complicado, lo que es financiado por el Estado, si es del Estado debe estar al servicio del pueblo, que no lo está, y son obras creadas por el Estado y que tiene un propósito para un grupo social que no somos nosotros. Que sabemos que quien se beneficie de este proyecto en Chapada do Apodi, estos grandes canales, estos grandes cables de bombeo, esta gran energía que en los años 70 decían que era imposible tener energía en Chapada do Apodi, porque estaba demasiado alta, y hoy lo hay, y no fui yo quien lo puso ahí, fue alguien quien lo puso ahí y sé que fue alguien que tuvo mucha influencia y lo puso ahí. Desviaron el río Jaguaribe para pasar por la presa de Pedrinhas, solo para tener agua para llevar allí, porque también dijeron que no podía haber agua, que era muy alta (AS1, ABRIL/2019).

[...]

³⁴ La obra se financia con recursos públicos, por lo que hay un retorno, ahora permanente, del momento dorado de la producción en la región.

El estado ha demostrado miles de veces, miles de intentos, que es un administrador de dinero terrible. Así que creo que tenemos que ser un poco más liberales y ponerlo a trabajar y cambiar las cosas para que realmente funcionen y solo el trabajo es el que hace el desarrollo.

Hombre, el Estado brasileño hoy no sirve al ciudadano, es el ciudadano quien sirve al Estado. Todo lo que adquiere el Estado en forma de impuesto tomado del sector privado y varios, que sabemos que el sector privado paga impuestos y sustenta a la nación. Y el Estado debe trabajar para el ciudadano. Y hoy el Estado trabaja por sí mismo. La Legislatura trabaja por todo el dinero que recauda para gastar entre ellos. El Poder Judicial, aumenta mucho los valores para ser pequeño y servir poco. Y el Ejecutivo se asegura de que todo el dinero se gaste de manera inapropiada y principalmente con salarios, bonificaciones y estructura de la maquinaria pública y no con inversión (AE3, Mayo/2019).

[...]

El Estado también ha estado ausente durante mucho tiempo, COGERH ahora ha resuelto estos problemas de llevar agua al centro urbano más grande de la región. Es decir, esos servicios esenciales en los que debe ingresar el Estado, incluso en seguridad pública para atender a la población, salud, seguridad pública, abastecimiento de agua, saneamiento en general, la vía demora mucho que se ha venido dando este proceso, de flojo desarrollo en relación al Estado desde los años 90 y el Estado nunca llegó allí con una política pública adecuada. Todo lo que pasó ahí, lo que les dije, lo que ya les dije que no es suficiente que el sector privado sea el promotor, el Estado también debe estar unido. Entonces ahí el Estado estuvo ausente por mucho tiempo y ese proceso de desarrollo en que Chapada fue impulsado todo por actores privados, no llegó adecuadamente el poder público municipal, ni el Estado ni el Nacional.

De nada sirve, creo que eso es lo que les digo que el gran papel del Estado es mantener ese equilibrio entre, como les dije, generar riqueza y distribuirla, entre lo grande y lo pequeño. Porque ni siquiera podemos dejar que maten al pequeño, pero tampoco podemos prescindir del grande. De lo grande que digo es del que tiene mayor capacidad emprendedora, que tiene el capital [...]. Porque, el Estado que promueve el equilibrio entre diferencias, para mantener una sociedad heterogénea y mínimamente convergente (AP3, Junio/2019).

[...]

El papel del Estado en mi evaluación es que obtiene el enfoque, obtiene la política pública y luego obtiene y, a menudo, hay un interés político en el que algunos políticos persiguen esa política pública y la centralizan para algunas comunidades y no para el conjunto, como en el municipio. Hay políticas

públicas que el concejal se pone bajo el brazo, un jefe político se pone bajo el brazo y se centra en la región que tiene más poder político.

Entonces creo que el Estado, era para ver eso en su conjunto, en el municipio. Sobre todo, porque hay algunos municipios donde unas zonas están mejor atendidas que otras, porque hay injerencia política o algún conocimiento para que ahí lo canalicen hacia esas comunidades. Hay comunidades que tienen tres, cuatro proyectos funcionando o proyectos que vinieron y muchas veces vienen y no funcionan, ¿no?

Pero yo creo que el Estado necesitaba tener una mayor participación, quizás una inspección y un seguimiento para ver si realmente están pasando cosas en la comunidad, porque es nuestro dinero. Las políticas públicas y los proyectos de estas políticas públicas son nuestro dinero, el dinero de los contribuyentes, el dinero de los impuestos, etc. (AI4, Abril/2019).

[...]

Entonces este modelo, es un modelo que a nuestro entender fue ampliamente defendido por el Estado como redentor de la miseria y pobreza en la región, porque traería empleo a la población y luego se dio cuenta que estos trabajos eran ocasionales, estacionales en el período de aplicación de venenos, durante el período de cosecha y luego se dispensaría una gran masa, inmediatamente después de esa cosecha y fue un modelo como este, que a nuestro entender trajo mucha más devastación que redención de problemas, como se anuncia en los discursos (AI5, Abril/2019).

[...]

Lamentablemente venimos con 6 años de crisis del agua que ha ido reduciendo, reduciendo, la situación, esperando esta transposición, la política lamentablemente es esta transposición, que es la transposición que, es que el agua llegó a Ceará, se llama transposición, gracias a Dios, la semana pasada ya se conectó la tercera bomba, y esa tercera piscina, la tercera casa de bombas es la última. A partir de ahí el agua viene todo por gravedad, esperando que esa agua llegue al estado de Ceará, y para mejorar la calidad de vida en nuestra región que no tiene industria, sabes donde hay industria, hay crecimiento y aquí el crecimiento fue la agricultura. Entonces esta es una política pública para que el desarrollo suceda (AE1, Mayo/2019).

Vinculados a las concepciones del Estado y de la sociedad, hay personas, que contribuyen desde ambos lados a la realización de la política, personificada en el servidor público de los distintos órganos que se ocupan del proyecto de riego Chapada do Apodi,

así como en los empleados de las empresas, tanto en el nivel local y entorno a la Chapada que migran a la región en busca de trabajo. Estos últimos, con su trabajo, son los verdaderos potenciadores de la riqueza.

Para los agentes económicos, la educación es una categoría clave para el desarrollo, pero señalan que lo ideal es invertir en educación técnica dirigida al mercado laboral, sin incluir necesariamente la educación superior en esta formación. Según el entrevistado AE2,

Desarrollo, entonces, en mi opinión, el desarrollo no existe si no hay educación. Entonces, el desarrollo implica educación e inversión en educación. Principalmente, trabajos relacionados con la ciencia y la tecnología. Sin ciencia y tecnología, dentro de mi pequeña visión, no tendremos esta posibilidad de desarrollo. Entonces, creo que el desarrollo está muy relacionado con la educación y la inversión en ciencia y la inversión en tecnología (AE2, Mayo/2019).

Además, según el entrevistado AE3, en materia de educación:

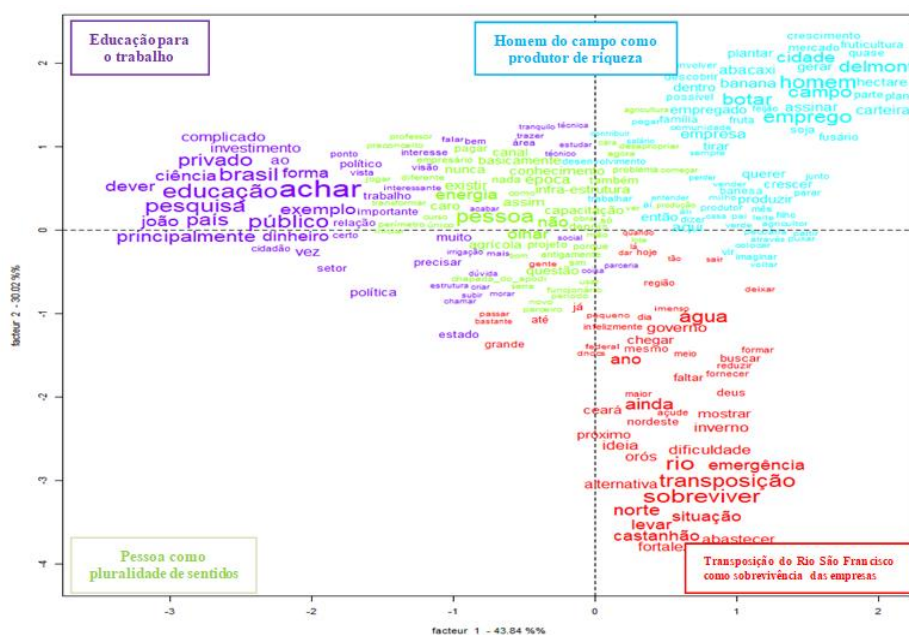
Pero, esa pregunta siempre queda: como fue un proyecto dividido para muchas personas que fueron los ocupantes, de la tierra que fue expropiada, no se dio suficiente infraestructura intelectual y tanto desde el punto de vista de la producción, técnico agrícola, de todo eso, técnicas, sino también para mejorar al ser humano. No hizo un seguimiento de la educación, no hizo un seguimiento de nada. Entonces, a veces el tipo ganaba el dinero y charlaba por todos lados. En la próxima cosecha no tenía nada que hacer, eso es. Este es también un tema que tenemos que entender que existen en todos los negocios, en todas las fábricas. Hay gente que sabe reinvertir, hay gente que no sabe reinvertir (AE3, Mayo/2019).

De las dos entrevistas se puede inferir que existe un ennoblecimiento en el área de la educación enfocada en la tecnología y la educación profesional o técnica. No se hace mención a la educación universitaria, aunque enfatizan la relevancia de la ciencia y la tecnología. La idea de implementar la educación técnica como primordial - generalmente son los hijos de los campesinos los que acceden a este tipo de educación - y la educación universitaria es la más frecuentemente accedida por las clases más favorecidas y con mayor capital, por lo que acceden a todas las herramientas y recursos científicos que

tienen, les permita contribuir a mejorar la producción de sus familias o alcanzar niveles salariales más altos.

El gráfico de análisis factorial para esta clase de encuestados está representado por la figura 13 y presenta, en el plano cartesiano, cómo se relacionan los discursos de esta categoría:

Figura 13 - Análisis del Factor de Correspondencia (AFC) II



Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

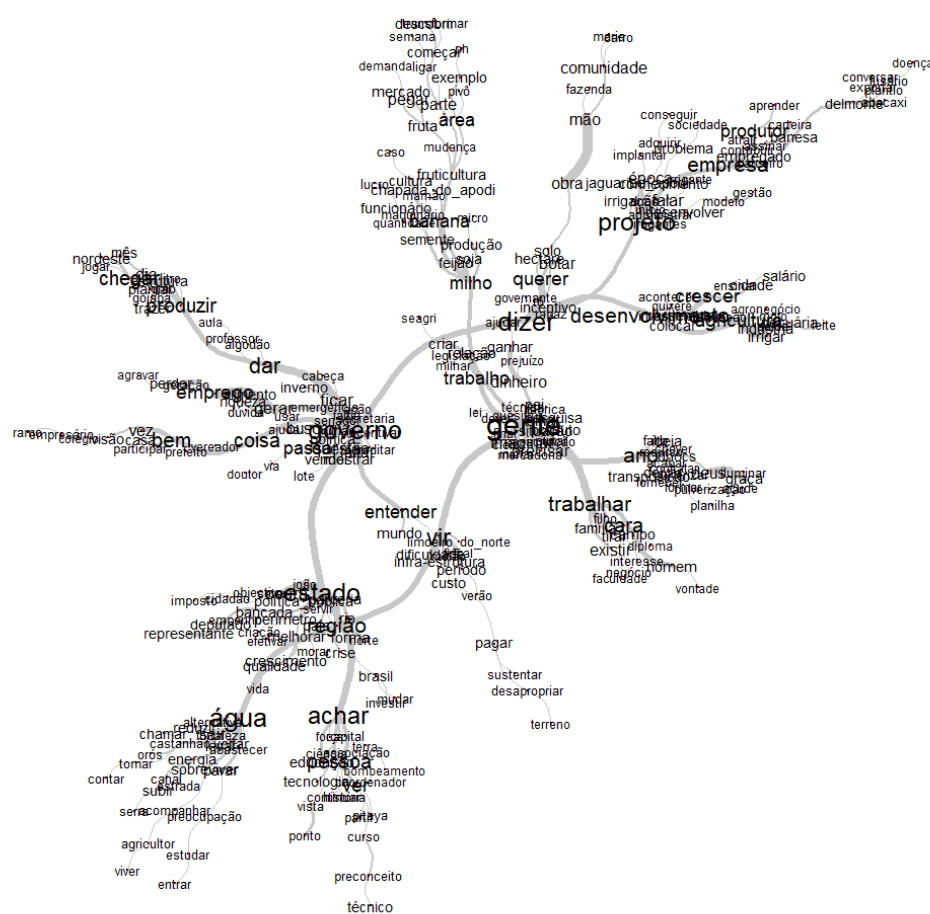
Así, en la observancia del gráfico factorial, se percibe un alejamiento de clase uno (rojo) en relación a los demás, con una ligera aproximación con las clases dos (verde) y cuatro (lila) y sin relación con la clase tres (azul cian). El dos (verde) tiene una conexión muy fuerte con la clase cuatro (lila), una buena confluencia con la clase tres (azul cian) y una línea fina con la clase uno (rojo). El tres (azul cian) corresponde a la clase uno (rojo), poca conexión con la clase dos (verde) y sin relación con la clase cuatro (lila). La clase cuatro (lila) corresponde directamente a la clase dos (verde), conexión muy baja con la clase uno (rojo), sin proximidad a la clase tres (azul cian). Palabras como “pequeño”, “Chapada do Apodi”, “maíz” y “ciudadano” se expresan en la escala AFC como las de menor relevancia.

La clase roja puede entenderse como una acción del Estado y, la expectativa de los empresarios de Chapada do Apodi, por la llegada del agua a través de la transposición

del río São Francisco, como una posibilidad de incrementar la producción. La clase verde revela el significado del trabajo de las personas en la cadena de producción. La clase azul cian, en cambio, menciona la actividad empresarial de generar empleo para la producción y cultivo de frutas y hortalizas y, en consecuencia, al campesino como quien produce la riqueza. Finalmente, en la clase lila, la educación brasileña y la inclinación empresarial hacia la educación técnica laboral. Las distintas acciones del Estado y la agroindustria inciden en la producción de *commodities*, mientras que el hombre, especialmente en el campo, se educa para el trabajo.

El análisis de similitud de esta clase de actores entrevistados resultó en el gráfico de la figura 14, en el que la representación de las fuerzas de conexiones entre estas categorías está presente a través del gráfico presentado.

Figura 14 - Análisis de similitudes II



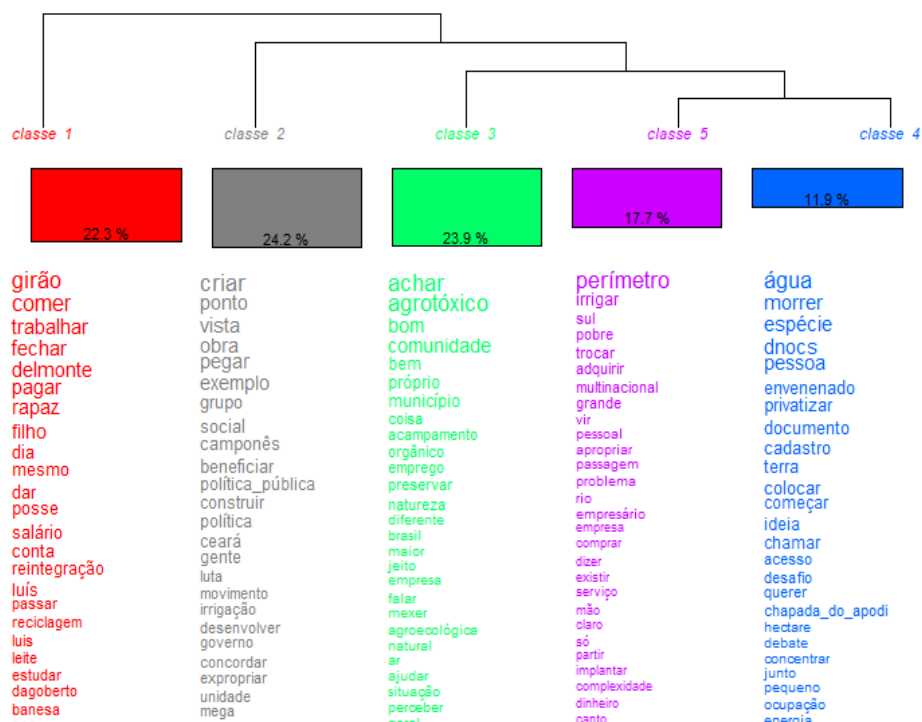
Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

resultados de categorías relacionadas con la transposición del río São Francisco, diversidad y pluralidad de significados, así como la relación entre “hombre”, “campo” y “trabajo”. La AFC, por otro lado, señala acciones estatales y expectativas empresariales para la transposición en la región en estudio. La Nube de Palabras apunta a la acción estatal de los Gobiernos Federal y Estatal en el desarrollo de la región, así como a la interrelación de los agentes económicos con el Estado.

4.2.6 Agentes sociales – AS

Tres entrevistados constituían el grupo de agentes sociales, habiendo sido identificados como AS1, AS2 y AS3, todos vecinos del asentamiento MST José Maria do Tomé. Así, a partir del corpus textual colocado bajo el análisis del IRaMuTeQ, fue posible categorizar el contenido de las entrevistas en cinco clases, donde las palabras se relacionaron a partir de una relación entre el contenido de cada palabra, insertada en cada discurso.

La clase uno (roja) alcanzó un porcentaje de coincidencia de palabras del 22,3%; la clase dos (gris) emergió con un 24,2%; la clase tres (verde) se concibió con un 23,9%; clase cuatro (azul) con solo el 11,9%; clase cinco (lila) formada por un 17,7%. Las clases uno (rojo), dos (gris) y tres (verde) están disociadas y solo las clases cuatro (azul) y cinco (lila) expresan una relación en sí mismas. Las clases aisladas cuando se suman representan el 70,4% en términos porcentuales y las clases asociadas sólo el 29,6%.

Figura 16 - Clasificación Jerárquica Descendente (CJD) III

Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

Las palabras que ocupan un lugar destacado en la clase uno (rojo) “Girão”, la clase dos (gris) “crear”, la clase tres (verde) “encontrar”, la clase cuatro (azul) “agua”, la clase cinco (lila) “perímetro”.

En el análisis de la clase uno (rojo), Girão es un empresario del negocio lácteo. Según uno de los entrevistados, “Luís Girão, que es el dueño de la Empresa Betânia, si ha estado viviendo en Brasil ahora, pero estaba viviendo en Portugal, quiero decir, Chapada do Apodi para él es solo una fuente de ingresos” (AS3, Abril/2019), es decir, si por alguna razón el territorio no produce lo necesario, las grandes empresas migran a otras regiones. Mientras tanto “[...] los pequeños no pudieron hacer ninguna plantación en el perímetro y las Empresas Banesa, Delmonte y Luís Girão y Faedo nunca pararon, siempre producen y los pequeños que tienen seis hectáreas, cuatro hectáreas, tienen una deuda muy grande allí, no sé de qué” (AS3, Abril/2019).

Según el entrevistado AS3, este tipo de desarrollo no es lo ideal, pues aclara que los empresarios que están en Chapada do Apodi no tienen vínculos con el territorio. Si ya no se apropia de la tierra o si se acaba el agua, los productores saldrán de la Chapada en

busca de nuevos territorios y, por tanto, de nuevos incentivos de los gobiernos estatales y locales.

Del extracto presentado arriba, se desprende que uno de los problemas locales relacionados con el desarrollo en la Región es el desplazamiento del empresario en caso de falta de rentabilidad del negocio. Además, nos señala la dificultad de mantener la producción y la dependencia de la economía local de los pequeños productores, que no tienen donde vender la producción y están agobiados por deudas.

El peso de la palabra “crear” en la clase dos (gris) puedes relacionarse con que “si el gobierno crea una política pública que incentive a los campesinos a producir productos basados en la agroecología orgánica [...] los campesinos producen” (AS1, Abril/2019) , la demanda es que exista una política pública no solo para atender a los grandes productores, sino también para contemplar a los pequeños campesinos, con capacitación técnica para manejar la tierra de manera ambientalmente correcta, sin comprometer el suelo y la vida de los indígenas; porque cuando “el gobierno tuvo la idea de crear un proyecto de riego en Chapada do Apodi que beneficiaría a los grandes empresarios [...] pero que también beneficiaría a los pequeños agricultores” (AS1, Abril/2019).

El verbo “buscar” corresponde a la clase tres (verde), se refiere a la fumigación aérea en la región que “[...] les pareció una gilipollez cuando José Maria do Tomé luchó contra el plaguicida” (AS2, Abril/2019), porque las empresas estaban arrasando la tierra, contaminando el aire, esclavizando familias (AS2, Abril/2019). La ciudad de Limoeiro do Norte, en 2017, “[...] recibió una lluvia venenosa, que contaminó el nivel freático de abajo en la Chapada do Apodi que, según algunos expertos, era imposible de ser contaminado por el uso de veneno, porque está muy lejos [...]”(AS1, Abril/2019).

Además, cabe destacar que el Ceará es el estado brasileño que más utiliza plaguicidas. A pesar de esto, los habitantes del asentamiento José Maria do Tomé, sin embargo, adoptaron otro modelo productivo basado en principios agroecológicos, preservando los bienes naturales.

Las constantes denuncias de los líderes del asentamiento José Maria do Tomé sobre el uso indiscriminado de plaguicidas llevaron al Ayuntamiento de Limoeiro do Norte a promulgar la Ley N ° 1.278 en 2009, en el 20 de noviembre, que prohibía la

fumigación aérea de plaguicidas en ese municipio. Cinco meses después, el 21 de abril de 2010, José María fue asesinado en una emboscada, con 25 disparos, en el sitio de Tomé. Además del pesticida y el incumplimiento de la citada Ley, José María también denunció el acaparamiento de tierras en el perímetro Jaguaribe/Apodi/DNOCS y la expulsión de pequeños agricultores. El Ayuntamiento de Limoeiro do Norte, luego después de un mes del asesinato del líder rural, derogó la Ley de prohibición de pesticidas por vía aérea (O Povo, 2017)³⁵.

Cuando el tema es “agua” - punto culminante de la clase cuatro (azul) - hay una intersección en el entendimiento de los entrevistados: “es una política que no se desarrolla un grupo social que necesariamente necesita del agua” (AS1, Abril/2019). Esto quiere decir que “[...] se privatizó el agua de Chapada do Apodi y esto es uno de los grandes retos de cómo hacer los pequeños agricultores, las comunidades, o sea, que todos tengan acceso a esta agua” (AS3, Abril/2019). Según este mismo agente social, el asentamiento es “una ocupación, hacia donde condujo los pequeños agricultores de Chapada, porque yo y muchos de los que estamos aquí no teníamos acceso al agua. Se privatizó el agua y, junto con el agua, la tierra” (AS3, Abril/2019).

El problema del acceso al agua se agrava principalmente durante la época de sequía “[...] hoy no hay agua, si no tienes dinero para cavar un pozo, no lo siembras” (AS2, Abril/2019). Esta privatización del agua para los interlocutores se debe a la falta de control e inspección por parte del Estado.

³⁵ De acuerdo con los datos disponibles, los sospechosos del asesinato son João Teixeira Júnior, empresario, propietario de Frutacor Comercialização e Produção de Frutas; José Aldair Gomes Costa, gerente de la empresa Frutacor, ambos como autores intelectuales del crimen; Francisco Marcos Lima Barros y Antônio Wellington Ferreira Lima, vecinos de Tomé, el primero que habría apoyado la emboscada y el segundo como supuesto albacea. En 2013, Antônio Wellington Ferreira Lima fue asesinado por la policía y el padre del acusado, Francisco Marcos Lima Barros, fue encontrado muerto. La hipótesis es que se habría suicidado. Los sospechosos João Teixeira Júnior, José Aldair Gomes Costa, Francisco Marcos Lima Barros y Antônio Wellington Ferreira Lima deben acudir a un jurado popular, luego de maniobras de los abogados defensores (Paulo Quezado -uno de los más grandes criminalistas de Ceará- y João Marcelo Pedrosa) y lentitud de la justicia brasileña (O Povo, 2017). El Tribunal de Justicia (TJ) de Ceará, sin embargo, decidió por 2 a 1 absolver a los presuntos mentores intelectuales del caso, dejando solo al campesino, Francisco Marcos Lima Barros, para pasar al jurado popular (Túlio, 2017). El Ministerio Público (MP) Ceará apeló la decisión ante el Superior Tribunal de Justicia (STJ), sin embargo, el STJ siguió la decisión del TJ, en el 2 de julio de 2019. El abogado de la familia, Cláudio Silva, informó que el caso sería llevado a instancias internacionales (Rocha; Della Barba, 2019).

Desde el Análisis de Contenido realizado a través de la Clasificación Jerárquica Descendente (CJD), inferimos una nominación para cada clase. La clase uno (rojo) se denominó “Emprendedores de agroindustria”; la clase dos (gris) recibió el título

“Reclamación de políticas públicas inclusivas”; clase tres (verde) titulada “Lluvia venenosa”; clase cuatro (azul) denominada “privatización del agua”; clase cinco (lila) calificada como “Perímetro de regadío: fortalezas y debilidades”

Para cada denominación de las clases, elegimos citas de los agentes entrevistados que nos permiten comprender mejor su alcance. Con respecto a los “Emprendedores de Agroindustria”,

Los proyectos de regadío existentes en Limoeiro do Norte, los ampliaré más, hay tres proyectos de regadío. Es el proyecto Morada Nova que se riega desde Morada Nova; el proyecto de regadío Jaguaribe Apodi y el proyecto de regadío Tabuleiro de Russas. Estos proyectos les dieron un gran impulso en el desarrollo no solo de Limoeiro, sino también de los municipios vecinos. Ahora bien, lo que impidió que mucho de esto cubriera una necesidad tan básica, creo que fue la injerencia de las grandes empresas aquí, porque cuando llegaron grandes empresas y luego digo que el tema de la asistencia técnica para desarrollar esas actividades, fracasó. Porque el tipo tiene una parcela de 8 hectáreas que sembró, rompió piedra para hacer cal, empezó a tener una parcela de 8 hectáreas e implantó una de las tecnologías de riego más grandes del mundo. Comenzó a ganar dinero y luego no hubo actividades sociales allí, por lo que pudo quedarse en ese lote. Llegaron los grandes empresarios y empezaron a alquilarlo allí y se convirtió en un monocultivo. La tierra volvió a ser la misma que solía ser 200, 300 hectáreas para cada persona. ¿Qué paso ahí? Llegó gente del campo, convirtió el campo en un éxodo rural, hubo un éxodo rural, llegaron a la periferia de las ciudades en busca de fruta y ganaron dinero extra. Eso fue bueno para ellos, pero la cultura tradicional perdió mucho con ella, porque la gente ya no volvía allí. Luego vino el tema del clima. No había agua, esta gente fue despedida, entonces esta gente se detuvo (AI4, Abril/2019).

Para la cuestión relativa a “Reclamar políticas públicas inclusivas”, enumeramos una cita, de uno de los agentes institucionales, que ve el tema de la siguiente manera,

Hablo desde el punto de vista del derecho laboral, no hay nada. Y desde el punto de vista de la salud, de varias luchas para que al menos tuvieran allí, que haya un puesto en el puesto de salud, por ejemplo, que el puesto en el puesto tuviera una especificidad para esta categoría que trabaja en un área riesgo, sujeto hay varios problemas. Que tenía servicio prioritario, dado el tipo de trabajo que hace, eso no lo es. Entonces, ¿dónde está la política de salud pública, a quién va dirigida? Y lo mismo ocurre con los demás aspectos. Luego pasas a la agricultura familiar, tendrás otro organismo que no cambia desde el punto de vista, entonces, hoy cada vez más políticas públicas, llegan

cada vez menos a los pobres. O tienen una dirección, o tienen una audiencia a la que se sirve. Y quien tiene acceso a él, accede a la pelea. Acceso en el grito, acceso desde la ocupación, acceso desde la presión. Para tener acceso a él, se necesita mucha, mucha resistencia, llamar a la puerta, volver, volverás y muchas veces te rendirás. Porque mata con fatiga. (AI2, Abril/2019).

Entre los principales problemas del proyecto de riego Chapada do Apodi está el uso indiscriminado de veneno, al que denominamos “Lluvia venenosa”. Para eso, recolectamos las declaraciones de un agente social y, otro, institucional:

Por ejemplo, Limoeiro do Norte, Limoeiro do Norte sabe, la sociedad del limón aquí, en la ciudad incluso entienden que las empresas con veneno que concentran agua, que concentran tierra, que dieron la lluvia venenosa aquí, que hay gente con mal entrenamiento, eso tiene gente. Incluso entienden esto, incluso son sensibles a la situación, tienen un proceso de sensibilidad, incluso marchan en medio de la calle (AS1, Abril/2019).

[...]

Porque hubo fumigación aérea en la comunidad de Tomé, pasaron por encima de la comunidad tirando veneno. Es terrible. Y el herbicida glifosato que es el herbicida, se usa a gran escala, hice una investigación entre 12 pesticidas y el más usado fue el glifosato. Por eso lo elegí. Como no podía manejar a todos, estaría investigando a todos. Pero no tengo equipo, el equipo que usé era del instituto de laboratorio de química del Instituto Fortaleza y luego tuve que devolverlo, porque de lo contrario estaría investigando otros.

Mire, la tasa de cáncer en Limoeiro crece de manera alarmante y las neoplasias, aunque no sea así, los tumores cancerosos, pero las enfermedades respiratorias y el C.A han matado a demasiadas personas. [...] pero hoy, lo que tienen los niños autistas aquí en Limoeiro, es un índice enorme y sabemos que incluso los pesticidas que investigué causan autismo, que es el glifosato. Allí todavía se vende, allá, aquí se usa paraquat, cuando ya estaba prohibido, aquí todavía se usaba (AI3, Abril/2019).

La denuncia de la “privatización del agua” por parte del Estado y los agentes económicos fue uno de los temas más desarrollados por algunos de los entrevistados en el ámbito social e institucional, como se menciona a continuación.

Tenemos que aprender, aprender muy bien para sobrevivir aquí en Chapada do Apodi. Pero uno de los mayores desafíos del desarrollo es acceder a la tierra y al agua. Porque, cuando la tierra fue expropiada, la tierra fue privatizada a

DNOCS, junto con la tierra, quedó el agua, todo es de la DNOCS, todo es de la Unión. Y donde es de la Unión, es mía, es tuya, somos todos. Solo que, en teoría, en la práctica no es así, en la práctica no es así, sabemos para quién es. Entonces está destinado a alguien (AS3, Abril/2019).

Así comunidades, agricultores de las comunidades de Tomé y Lagoinha se quedaron sin agua debido al gran volumen extraído del acuífero por las empresas, sin recargar. Porque, si no llueve, no hay recarga y las empresas con poca agua en el río, han comenzado a perforar muchos pozos en el acuífero. Luego chuparon más de lo que les devolvió la naturaleza, por las lluvias. Con eso el acuífero, fue succionado de tal manera que se agotaron todos los pozos pequeños. Las personas que vivían en pequeñas granjas se quedaron sin agua. Algunos tenían tierra, pero no tenían agua, y tenían personas que no tenían agua ni tierra (AI1, Abril/2019).

En la última designación de clase de este tema está el “Perímetro de riego: fortalezas y debilidades”. Percibimos que los agentes entrevistados tienen desacuerdos sobre el perímetro que encierra la convicción de la efectividad de la política, pero también revela su debilidad. Por ello, extraemos pasajes de agentes, económicos y sociales:

[...] Hace 23 años nos despertamos, nos despertamos por el potencial de suelo que tenía Jaguaribe Apodi y por la infraestructura implementada por el Gobierno Federal, que era una infraestructura de primer nivel, de primera calidad, en materia de riego y luego reuniste aquí el elemento de estructura de riego, de alta calidad y el rubro que constituye el mayor activo del productor es el suelo. El suelo sería el Bill Gates de la agricultura, sería el suelo (AE2, Mayo/2019).

[...]

Yo entiendo dos partes: una parte fue buena y la otra parte fue mala. En parte fue bueno porque dio mucho trabajo, en general, en el perímetro general, dio mucho trabajo a las familias, pero también el tema de los pesticidas que también acabó con la tierra, con el aire, se acabó la Chapada, los pesticidas, principalmente de empresas que utilizan muchos más pesticidas que el propio perímetro (AS2, Abril/2019).

[...]

Hablas de la comunidad, de la sociedad civil hacia las empresas. Tenemos una situación muy delicada, porque, por ejemplo, porque creas, estamos viviendo un momento de gran crisis primero y uno de los mayores problemas que

encontramos en la sociedad, es precisamente la falta de empleo. No tienes dónde trabajar, pero tengo a mi esposa y tengo a mi hijo y tengo a mi hija para poder alimentarte y necesito alimentarte a ti. Tengo que pagar mis facturas, agua y energía. Y tengo que empacar todo dentro de la casa. Y no tengo trabajo.

Empresas, aun con toda esta situación, que sabemos y que todo el mundo sabe que existe, es que las familias están siendo rehenes de las empresas por la idea de que les voy a dar un trabajo. Entonces, cuando le dices a un hombre de familia que está comiendo comida envenenada y que su agua está contaminada y que está siendo envenenado y que está matando gente, ¿no? Pero, ¿qué le vas a decir? No, vaya no. Porque es así. Entonces te dirá: está bien, ¿y quién va a alimentar? Aun sabiendo esto: pero ¿quién va a alimentar a mi hija, a mi hijo, a mi esposa y pagar mis cuentas?

Entonces esta es la dura realidad que tenemos en la región y que nosotros, como también somos del campamento José María, también enfrentamos mucho. Es una realidad, es una realidad real, no la tienes. Discutirás con los campesinos o con la sociedad de esta manera. El chico que lleva casi 2 años, 3 años sin ganar 1 real, que no tiene a ningún lado. No quiere saber si lo están explotando. Quiere saber si puede conseguir algo para mantener a su familia. (AS1, Abril/2019).

Además, con las cinco clasificaciones de agentes sociales en el plano cartesiano, identificamos el hecho de que la clase uno (rojo) se concentra en el cuadrante inferior derecho y hace solo una pequeña asociación con el cuadrante superior derecho. La clase dos (gris) está agrupada en la parte inferior izquierda, con una relación baja y restringida con el cuadrante superior izquierdo. La clase tres (verde) ocupa espacios en los cuadrantes superior, izquierdo y derecho, con una aproximación más cercana a la clase cinco (lila). La clase cuatro (azul) tiene una concentración por debajo de la línea central del gráfico factorial, perteneciente a los cuadrantes inferior, izquierdo y derecho, y está vinculada a las otras clases. La clase cinco (lila) es similar a la clase tres (verde) en que ocupa los dos cuadrantes superiores, se combina con las clases uno, dos, tres y cuatro.

Esta estructura permite analizar cómo se produce el comportamiento de los agentes sociales en relación a aspectos relacionados con las entrevistas semiestructuradas y cómo estas respuestas se basan en cada uno de los cuadrantes que fueron nombrados anteriormente, incluyendo demostrar el impacto de mayor y menor intensidad de

palabras. También representa la organicidad y asociación de las clases en base a lo expresado a través de las entrevistas.

Figura 18 - Análisis de Similitud III



Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

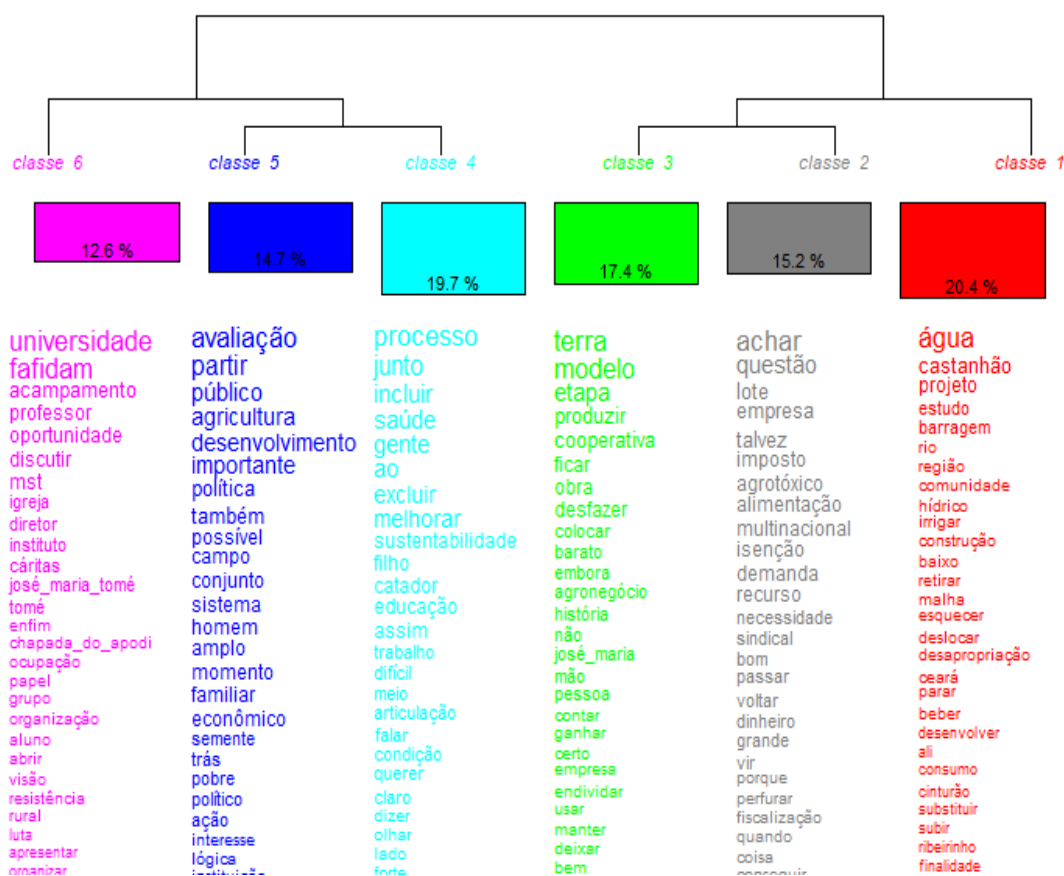
El árbol de similitudes de los agentes sociales de la figura 19 tiene como eje central la palabra “gente”, con cuatro grandes divisiones: (i) “tierra”, (ii) “empresa”, (iii) “decir”, (iv) “Chapada do Apodi”. Por lo tanto, el tema de la tierra está relacionado con empresas de la región de Chapada do Apodi.

4.2.7 Agentes institucionales - AI

Para este análisis participaron cinco agentes institucionales encuestados, clasificados de la siguiente manera: Caritas (AI1 y AI2), IFCE (AI3), STRLM (AI4) y UECE (AI5). Son representantes de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos e instituciones de educación superior, quienes cumplen el rol de *stakeholders* en el proceso de implementación de la política de desarrollo en la Chapada do Apodi.

En el primer gráfico formateado por IRaMuTeQ a partir de las entrevistas realizadas con estos agentes, se crearon seis clases. El primero (rojo) alcanzó un porcentaje de coincidencia de palabras del 20,4%; la segunda clase (gris) 15,2%; la tercera clase (verde) 17,4%; la cuarta clase (azul cian) 19,7%; la quinta clase (azul) 14,7%; sexta clase (lila) 12,6%. Estas clases se dividen en dos conglomerados: el primero, compuesto por las clases uno, dos y tres, que en conjunto representan un porcentaje del 53%, y el segundo, por las clases cuatro, cinco y seis, que alcanzó un total de 47%. Es bien sabido que el diseño gráfico es idéntico para ambos conglomerados, es decir, hay una clase independiente y dos asociados.

Figura 20 - Clasificación Jerárquica Descendente (CHD) IV



Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

En este conjunto de agentes institucionales se analizaron las dos palabras más citadas en cada clase. En la clase uno (rojo), lo más destacado es “agua” y “Castanhão”; clase dos (gris), “buscar” y “preguntar”; clase tres (verde), “tierra” y “modelo”; clase cuatro (azul cian), “proceso” y “juntos”; clase cinco (azul), “evaluación” y “salida”; sexta clase (lila), “universitaria” y “FAFIDAM”.

La palabra “agua” en la clase uno (rojo) tiene varios significados, incluida la disputa por el derecho de acceso y uso. Por un lado, están los grandes proyectos frutícolas y, por otro, la agricultura familiar y de subsistencia. También está la denuncia de la privatización del agua de la presa de Castanhão por parte del Estado, que desde su concepción tenía el objetivo de abastecer los proyectos de regadío.

Si para los agentes sociales presentamos lo que se llamó en cada clase atribuida por IRaMuTeQ, en este segmento, las narrativas serán construidas a través de las palabras más relevantes. Para eso, hablamos de la palabra “agua” que, en opinión del AS1, sirve a las grandes empresas,

Por ejemplo, si se toma la obra de Castanhão cuando se creó con la idea de que sería esta política pública el desarrollo de la agricultura familiar para los campesinos de esa región, hoy sirve a los intereses de grandes empresarios de grupos de Pecém, las grandes siderúrgicas que hay en el puerto de Pecém (AS1, Abril/2019).

Mientras el entrevistado AS1 denuncia la existencia de la privatización del agua, uno de los agentes institucionales expone la lucha por el derecho al agua:

Entonces, en los últimos años, se ha luchado por el derecho al agua potable, como en la política nacional de recursos hídricos que, en tiempos de escasez de agua, la prioridad es el consumo humano. Y, por ejemplo, este derecho que está en la constitución de la política nacional, en la constitución de la política estatal, fue arrebatado a cientos de familias en cinco municipios. Me quedaré, como ejemplo, Quixeré, Russas, Jaguaruana, Itaiçaba y Aracati. Cinco municipios. Que son comunidades ribereñas, donde fluye el agua del río Jaguaribe. Estas comunidades, estos municipios tienen sus derechos removidos y dicen, de Quixeré para arriba, la población aquí se puede tener agua, de Quixeré a Aracati, no tienen derecho a Agua. Para que hubiera un espacio para cubrir incluso las grandes producciones, de los perímetros irrigados, de los dos perímetros que se establecen en nuestra diócesis. Por tanto, el derecho, el derecho al agua, no está asegurado (AI2, Abril/2019).

En la clase dos (gris), el verbo “encontrar” trae la dificultad de los campesinos para acceder a las políticas públicas por falta de información, pero también retrata el nivel de organización de los vecinos del campamento José Maria do Tomé; y la “cuestión” de la concentración de ingresos de empresas multinacionales que incluso reciben exenciones tributarias del Estado.

Es como dije, así como en las políticas públicas el Estado es prácticamente el mismo, solo se le puede dar a quienes ya lo tienen. El resultado es que nosotros del campo, ya hemos sufrido varias recuperaciones de tieira, varias recuperaciones. Mientras tanto, las empresas tienen medio mundo de tierra y nunca llegó una recuperación para ellas. Entonces el Estado también está al lado de los agronegocios. No está al lado de los pobres, para desarrollarse, que ni siquiera tenemos un proyecto para desarrollar una cultura diferente, no está de nuestro lado que, si estuvieran de nuestro lado, nos ayudarían más a conseguir esas tierras para hacer un modelo diferente. Dicen que no, el Estado dice que no tiene nada que hacer, pero yo creo que el poder que tiene el Estado podría ayudar, así como el municipio que también está en contra nuestra. El

propio ayuntamiento está en nuestra contra. Entonces se vuelve difícil, de esa manera (AS2, Abril/2019).

En la clase tres (verde), las palabras principales son “tierra” y “modelo”. Según los informes, empresas que vienen del exterior se han apoderado de la tierra ilegalmente y luego, con escasez de agua, se fueron. Después de eso, dejaron la tierra abandonada, provocando desempleo, y los gobernadores no muestran preocupación por las consecuencias del desarrollo implementado. Estas empresas se trasladaron en busca de otros lugares y oportunidades (se fueron a producir en otras tierras). Este tránsito dejó un legado cruel: suelo muerto, aire y agua altamente contaminados. El modelo implementado por las empresas mencionadas es la producción de monocultivos para la exportación, que deja inviable el modo de vida y reproducción de la vida de la población local, caracterizando un modelo agroindustrial que concentra tierra y riqueza.

El modelo de riego implementado recibe críticas del marco institucional.

Sobre todo, porque para que sepas, para la ejecución del proyecto público de regadío, existe todo un decreto de utilidad pública en la zona, de donde proceden las expropiaciones. Estos expropiados, muchos de ellos pasaron a ser mano de obra de estas empresas que se instalaron. Inicialmente algunas empresas siguen siendo nacionales, pero la gran mayoría luego multinacionales, transnacionales que ni siquiera tienen un vínculo en nuestro entendimiento con el mercado exterior. Producción totalmente enfocada a la exportación, a la producción de regalías, todo eso. Entonces, este es un modelo de desarrollo totalmente desconectado, a mi entender que podríamos llamarlo una vocación aquí en la región (AI5, Abril/2019).

El asentamiento Zé Maria do Tomé, a pesar de todas las dificultades de acceso a la tierra, al agua y al financiamiento, trabaja con otra perspectiva de producción.

Nos organizamos, estamos trabajando con un modelo diferente, del perímetro regado, que son los plaguicidas, que estamos trabajando para no utilizar. Lamentablemente, tanto en el suelo como en el agua, hay residuos de pesticidas, pero luego los buscamos, no los usamos, los diluimos. No es una cosa, lo que trabajamos allí, sembramos allí, no es una cosa 100% orgánica, pero es una cosa agroecológica y con mucho menos pesticida que lo convencional de las empresas, y también del perímetro (AS2, Abril/2019).

Incluso implementando una forma diferente de trabajar el suelo, el asentamiento enfrenta constantemente el riesgo de desalojo:

[...] allí viven un promedio de ciento cincuenta familias, produciendo en la tierra, pero aún en incertidumbre porque el proceso se había realizado y juzgado, por lo que ya ha sido apelado varias veces hemos perdido en todas las instancias, el caso ya está en trámite Brasilia ya pasó por manos de los Ministros, y el Ministro pidió la suspensión de la reintegración para que pudiera haber mediación, pero hasta ahora no hubo reunión, que nos recibiría para poner nuestros argumentos, en contra de discutir y estamos esperando noticias. Pero, todavía muy asustado, porque los campamentos ahora están recibiendo desalojos y quién dirá una ocupación peleada en la agroindustria, en tierras que la agroindustria quiere a toda costa. Y es una cuestión de honor para ellos sacar de allí a los sin tierra, como dicen. Sacar al MST de allí es una cuestión de honor. Olvidan que son familias de agricultores en Chapada do Apodi. (AI1, Abril/2019).

Para la clase cuatro (azul cian), la palabra “proceso” se relaciona con el campamento José María do Tomé, lo que dificulta la emancipación del perímetro por el Estado, ya que este, como un péndulo entre los asentados y los empresarios agroindustriales, cuya inclinación es más presente para la agroindustria, quiere salir del escenario.

El Estado, quiere emancipar el perímetro y quiere quitarle la mano, dejarla ahí, quitarla entre comillas, quiere emancipar el perímetro, pero el campamento está entorpeciendo el proceso. Es un perímetro que le da más ingresos a Brasil, según ellos. Es uno de los más rentables para Brasil. Se interpone en el camino, porque ni siquiera puede entregar la segunda etapa. Porque estas tierras pertenecen a la segunda etapa. Si lo van a hacer, tienen que resolver este conflicto (AI1, Abril/2019).

Otra interpretación de la palabra “proceso” es la educación a través de la lucha que convierte a los sujetos invisibles en protagonistas y combatientes participativos. En este sentido “[...] morimos peleando junto con el pueblo, fue allí que elegimos, del lado del pueblo, esta es la política por la que trabajamos” (AI2, Abril/2019). En la clase cinco (azul), “evaluación” y “salida” son las palabras principales. Para los agentes institucionales, la evaluación de la política de desarrollo implementada en Chapada do

Apodi es destructiva dada la alianza del Estado, los grandes empresarios del agronegócio y el poder económico.

Y es evidente que esto trajo desde el punto de vista, una especie de imaginación popular, la idea de que sería la salvación para muchos de los problemas aquí en la región, especialmente en nuestra ciudad, Limoeiro do Norte, que concentrará el área más grande aquí en Chapada do Apodi. Solo que, en nuestra evaluación, produjo mucha más miseria que desarrollo, este desarrollo es mucho para las empresas, no es democrático, digamos. No llega a los estratos más pobres. Si subes a Chapada do Apodi, hay una comunidad, mencionaré aquí la comunidad de Cabeça Preta, que está básicamente formada por personas que perdieron sus tierras durante el período de expropiación, una especie de favela rural. Entonces hoy la Chapada do Apodi, algunas comunidades han desaparecido y hubo una concentración en esta otra comunidad. Entonces tengo una visión muy crítica de este modelo de desarrollo (AI5, Abril/2019).

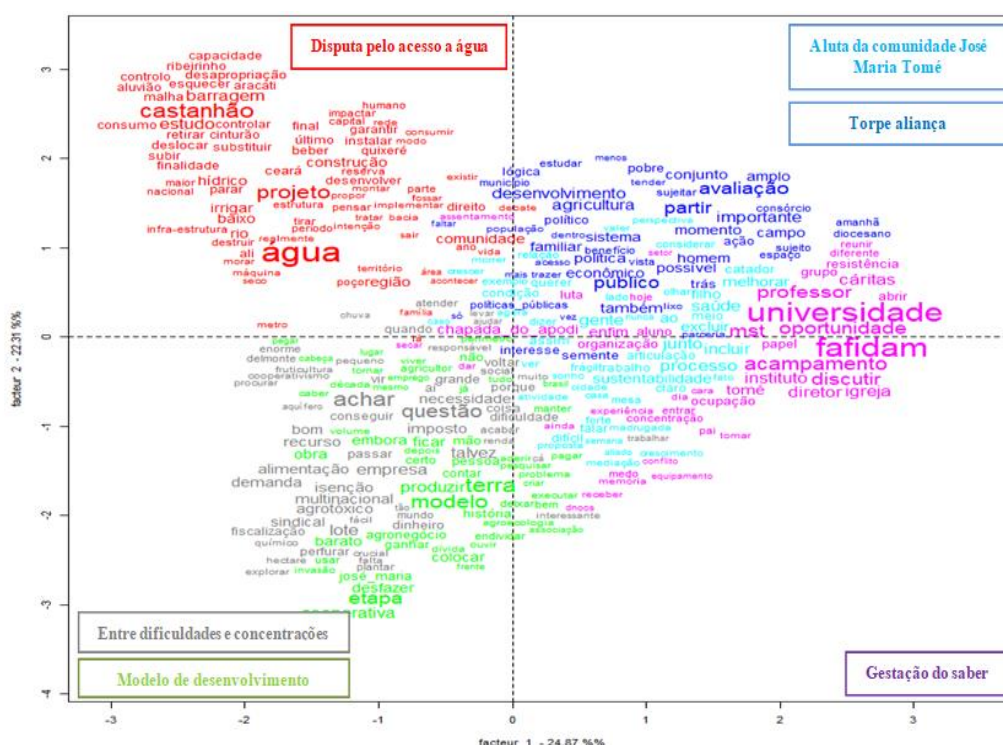
Esto se debe a que, como vimos, el verdadero desarrollo solo ocurre desde el momento en que también se enfoca otros temas, como el social, medioambiental, cultural, político, además de lo económico. Al mismo tiempo, en el momento en que el gobierno se interesa por lo que se produce en la academia, sin cuestionar “*a priori*” la veracidad de la investigación, mejora la calidad de vida de las personas.

En esto sentido, en la sexta clase (lila), los términos más destacados y habituales fueron “universidad” y “FAFIDAM”. Para el profesor entrevistado, “el papel de la universidad es dar respuestas desde el punto de vista de la producción del saber, del conocimiento, del vínculo que puede establecer con los movimientos sociales, con los grupos más diversos” (AI5, Abril/2019). También hay un proceso de articulación de la lucha y resistencia de Cáritas, universidades, movimientos sociales, iglesia y FAFIDAM con las comunidades.

Así, el sueño, las ganas, de la continuidad, de la perspectiva de saber que mi hijo podrá seguir en esta tierra, produciendo en esta tierra, que mis bisnietos. Son muy claros. Ahora tendremos varios aliados dentro de estos sectores: Caritas Diocesana con la iglesia, aliados con la universidad, con IFCE, tenemos alianzas con IFCE, tenemos alianzas con FAFIDAM. Incluso con otras universidades privadas aquí, porque estamos combinando, estamos combinando procesos, estamos combinando pensamientos, objetivos, pero no se puede alinear tanto. (AI2, Abril/2019).

Si, por un lado, el poder económico se articula con el poder político, por el otro, el poder comunitario busca alianzas con las institucionalidades. Además, en base a la misma categorización resultante de la elaboración del dendograma explicado en la figura 20, se procedió a la elaboración del gráfico correspondiente al Análisis Factorial de Correspondencia (AFC), como se muestra en la figura 21, con el fin de realizar un análisis cartesiano plano, la relación y conexión entre estas categorías.

Figura 21 - Análisis del factor de correspondencia (AFC) IV



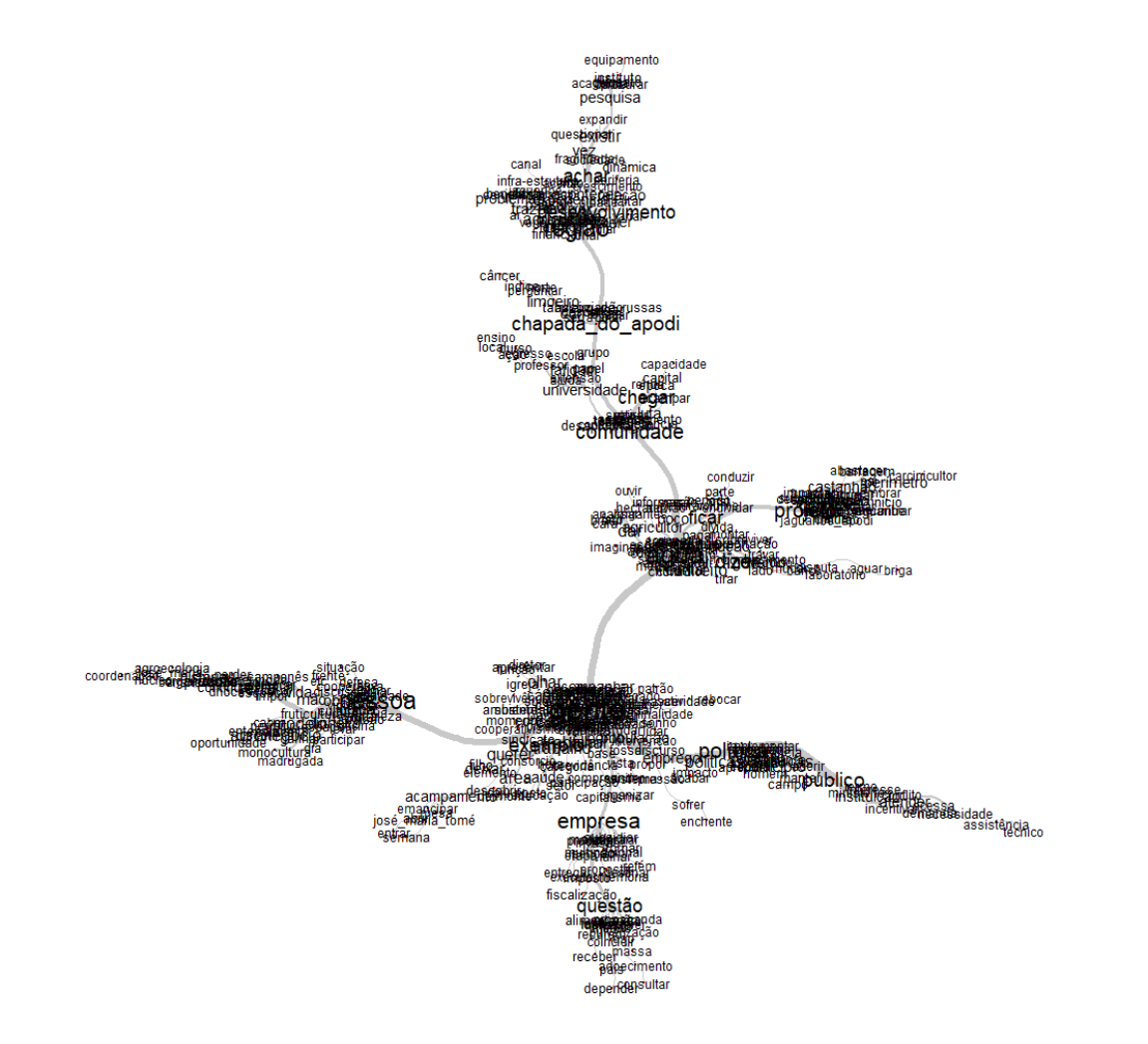
Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

Después de la comprensión específica de los términos agrupados en cada clase, se eligieron sus nombres. La clase uno (rojo) se denominó “Disputa por el acceso al agua”. La clase dos (gris) “Entre dificultades y concentraciones”. La clase tres (verde), debido a la distorsión, de “Modelo de desarrollo”. Para la cuarta clase (azul cian), “La lucha de la comunidad José Maria Tomé”. La clase cinco (azul) - “torpe alianza” y, clase seis (lila), los espacios de enseñanza-aprendizaje como “Gestación de conocimientos”.

Por AFC, la clase uno (rojo) aparece aislada en el cuadrante superior izquierdo, sin hacer ninguna conexión con las demás. La dos (gris) está centrado en el cuadrante inferior izquierdo, entrelazado con la clase tres (verde), aproximación débil con las clases

uno (rojo), cuatro (azul cian) y seis (lila), ninguna con la clase cinco (azul). La clase tres (verde) está ubicada en el cuadrante inferior izquierdo, se cruza con las clases dos (gris), cuatro (azul cian), seis (lila), sin relación con las clases uno (rojo) y cinco (azul).

La clase cuatro (azul cian) ocupa espacios en los cuadrantes inferior y superior derecho, vínculos fuertes con las clases cinco (azul) y seis (lila), baja intensidad con la clase uno (rojo), sin relación con las clases dos (gris) y tres (verde). La clase cinco (azul), concentrada en el cuadrante superior derecho, tiene una conexión intensa con la clase cuatro (azul cian), aproximación con la clase seis (lila), baja intensidad con la clase uno (rojo) y, solo con la palabra “interés”, tiene conexión con las clases dos (gris) y tres (verde). La clase seis (lila) pertenece a los cuadrantes inferior y superior derecho, tiene convergencia directa con la clase cuatro (azul cian), conexión con la clase cinco (azul), con muy baja similitud con las clases uno (rojo), dos (gris) y tres (verde). El siguiente gráfico representa el análisis de similitud generado por el software IRaMuTeQ.



El cuadro de similitud que representa a los agentes institucionales muestra dos grandes ramificaciones: “agua” y “gente”. La palabra agua tiene dos subdivisiones: “proyecto”, que termina en sí mismo, y “comunidad”, que se asocia con “Chapada do Apodi” y “región”. La segunda palabra tiene conexiones agrupadas con cuatro ramas. El primero para “persona”, el segundo con “ejemplo”, el tercero “empresa”, el cuarto “política”.

Figura 23 - Nube de palabras IV



Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

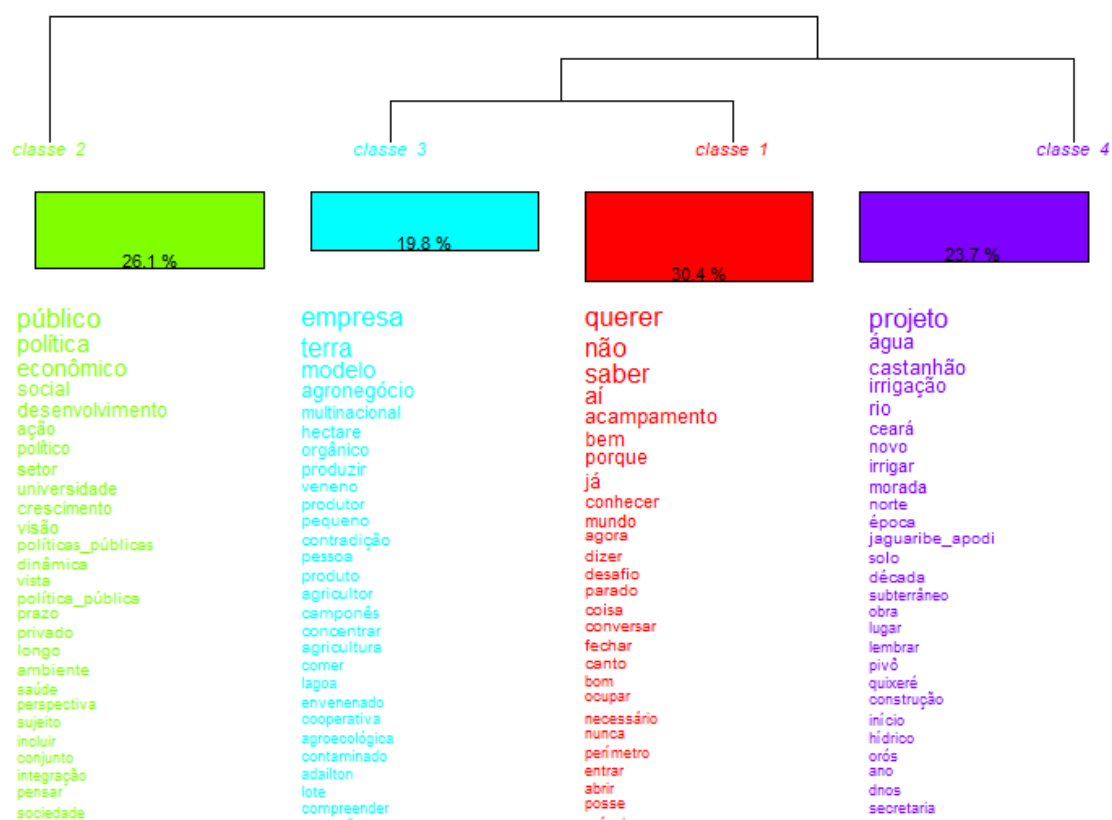
El diseño de nube de palabras de los agentes institucionales, además de las palabras “pueblo” y “agua” como principales inductores de los discursos, revela cuestiones como el proyecto político estatal/empresarial para el desarrollo de la región Chapada do Apodi.

En relación a los agentes institucionales, concluimos que los resultados indican el desplazamiento de empresas privadas con escasez de agua y esto se relaciona con el desempleo y la falta de preocupación, por parte de ellos, por el desarrollo de la región, observado especialmente en el procedimiento metodológico CJD. Aún se puede entender, a través de los discursos de los investigados, la preocupación por la privatización del agua y la lucha por el derecho al agua. Además, la desinformación está relacionada con el escaso acceso a las políticas públicas. Los elementos de interés presentados también están relacionados con la agroindustria y la educación; finalmente, encontramos que el poder político está más relacionado con el poder económico y el poder comunitario con el institucional.

4.2.8 Análisis conjunto de todos los agentes

El conjunto de discursos de todos los agentes políticos, económicos, sociales e institucionales constituyó un CJD de cuatro clases. El diseño de este CJD tiene dos ramificaciones. En la primera, solo existe la clase dos (verde) y, en la segunda, las clases uno, tres y cuatro, esta última aislada de las demás. En la clase uno (rojo), el porcentaje de palabras coincidentes es 30,4%, la clase dos (verde), con 26,1%, la clase tres (azul cian), con 19,8%, y la clase cuatro (lila) viene con 23,7%.

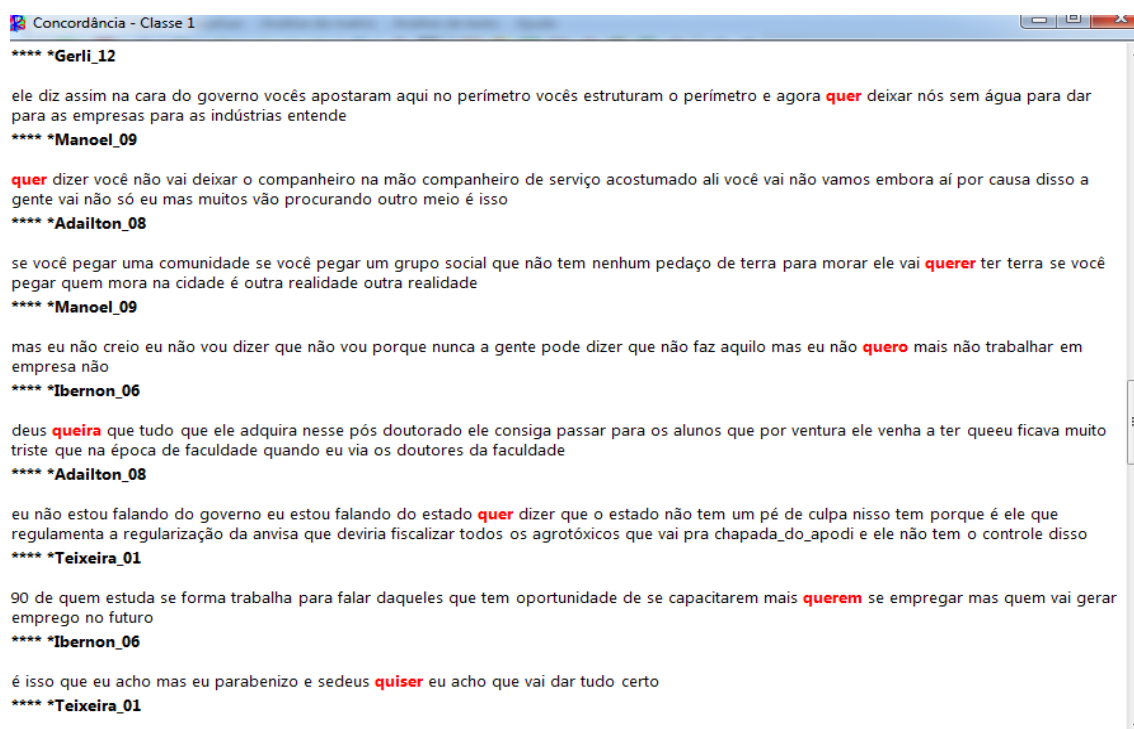
Figura 24 - Clasificación Jerárquica Descendente (CHD) V



Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

El análisis de las cuatro clases expresa un diagnóstico de la política de riego de Chapada do Apodi. En esta agrupación, se analizan las palabras superior e inferior de cada escala. Justo en la primera clase (rojo), aparecen las palabras “querer” y “posesión”. La primera palabra dice mucho sobre el campamento José Maria Tomé en lograr la conquista de posesión de la tierra ocupada, pero la comunidad también reconoce que esto es un gran desafío, ya que el acceso al agua también es problemático.

Figura 25 - Acuerdo respecto al término “querer” en la Clase 1



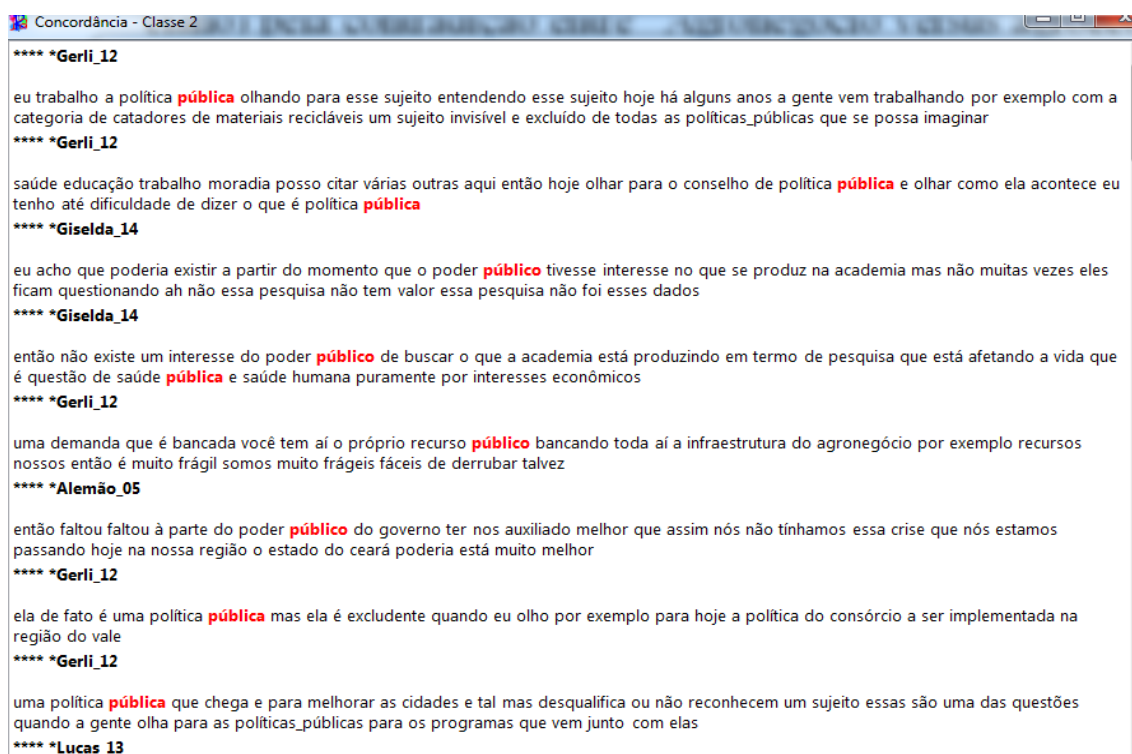
Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.³⁶

De los informes anteriores, destacamos el tercero, que describe que las necesidades son diferentes para los grupos sociales. La necesidad de quienes viven en Chapada do Apodi es el derecho a la tierra para vivir y plantar.

La segunda clase (verde) - el “público” y la “sociedad” - en diferentes posiciones. Esto sucede cuando hay una triangulación entre Estado/agroindustria/campesinos. El discurso del Estado es que, sin los empresarios de la agroindustria, Chapada do Apodi no se habría desarrollado. Ese mismo Estado se queja de que los campesinos no son autosostenibles y, por tanto, necesitan ayudas estatales para pagar las facturas de la luz. No se dice, sin embargo, es que las empresas recibieron exención estatal para instalarse en la región, es decir, las empresas multinacionales están exentas, mientras que los agricultores de la región no tienen incentivos.

³⁶ Clasificación de los actores encuestados: Cáritas (AI2), MST (AS3), MST (AS1), Productor de Plátano y Algodón (AE3) y SRH (AP3).

Figura 26 - Acuerdo respecto al término “público” en la Clase 2



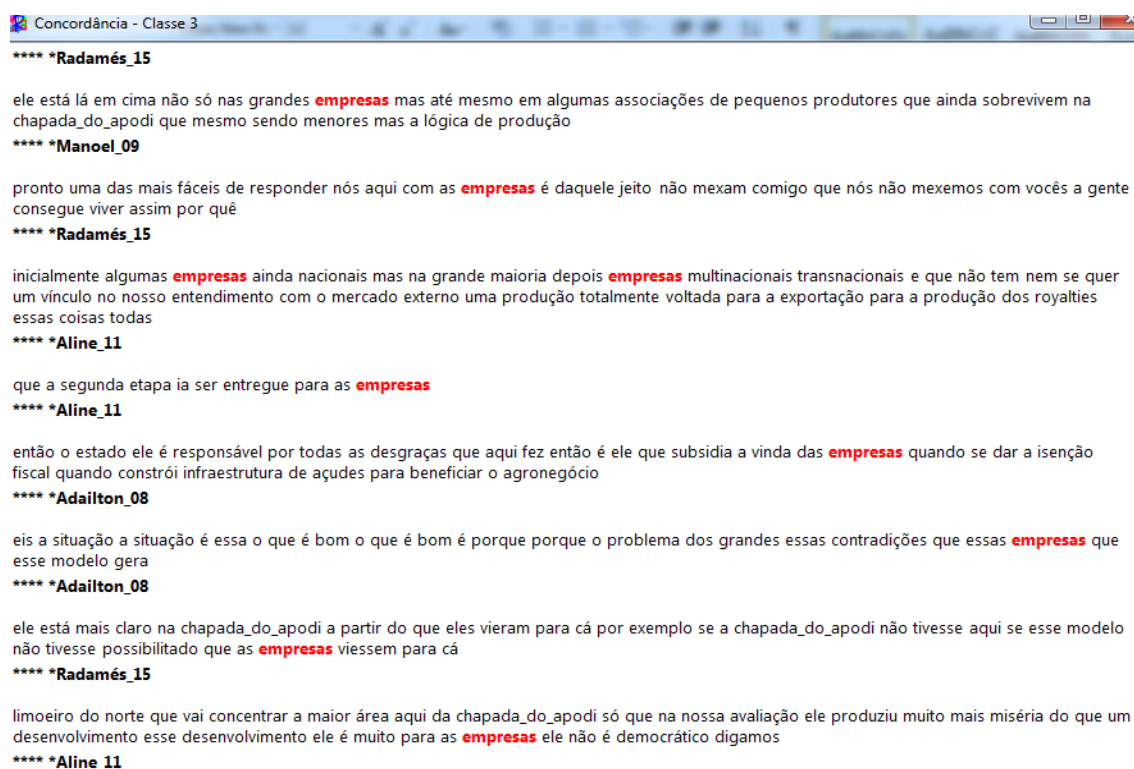
Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.³⁷

En el gráfico anterior, tomado de IRaMuTeQ, también se observa cómo los agentes sociales ven la ausencia del Estado en la formulación de políticas públicas para los trabajadores. También está la queja del empresario, no por la falta de la política, sino por la ayuda que fue necesaria luego de la implementación de la política de riego. Uno se queja de la ausencia de la política y el otro se queja de la permanencia del Estado luego de su implementación.

Para la clase tres (azul cian), se muestra una nueva dicotomía: la “empresa” multinacional con su propio modelo de manejo de la tierra. Este modelo hace un uso desenfrenado de los venenos, y no es posible que la comunidad local, en particular los trabajadores que viven del cultivo de la tierra, “comprendan [en]” esta producción que envenena el suelo, ya que se realizan cultivos orgánicos y agroecológicos.

³⁷ Clasificación de los actores encuestados: Cáritas (AI2), IFCE (AI3), FAPIJA (AE1) y STRLM (AI4).

Figura 27 - Acuerdo respecto al término “empresa” en la Clase 3



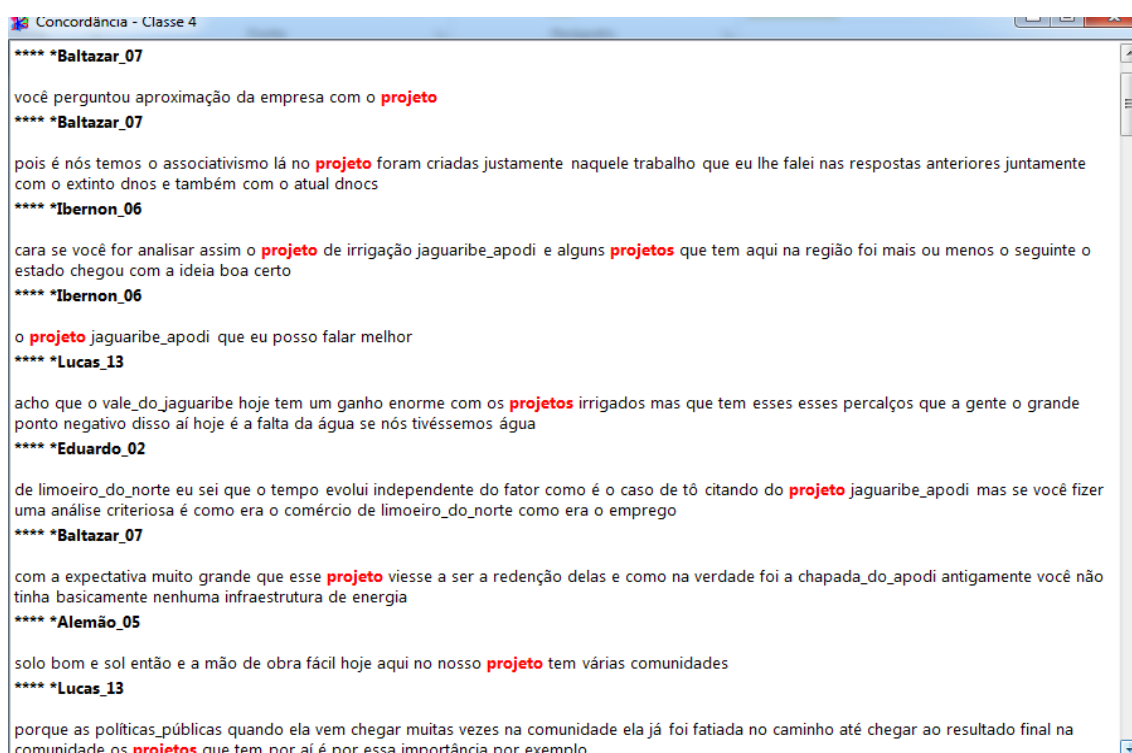
Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.³⁸

Además, la comprensión de lo que significó la llegada de empresas nacionales, multinacionales y transnacionales a Chapada do Apodi es diferente desde la perspectiva de los agentes que representan a los diversos segmentos sociales.

El eje central de la clase cuatro (lila) es el “proyecto” de riego Jaguaribe Apodi en la búsqueda de recursos hídricos, tanto subterráneos como para la construcción de la presa Castanhão, en una alianza entre la Secretaría de Recursos Hídricos de Ceará y el Departamento Nacionales de Obras Contra las Sequías (DNOCS).

³⁸ Clasificación de los actores encuestados: UECE (AI5), MST (AS3), Cáritas (AI1) y MST (AS1).

Figura 28 - Acuerdo respecto al término “projeto” en la Clase 4

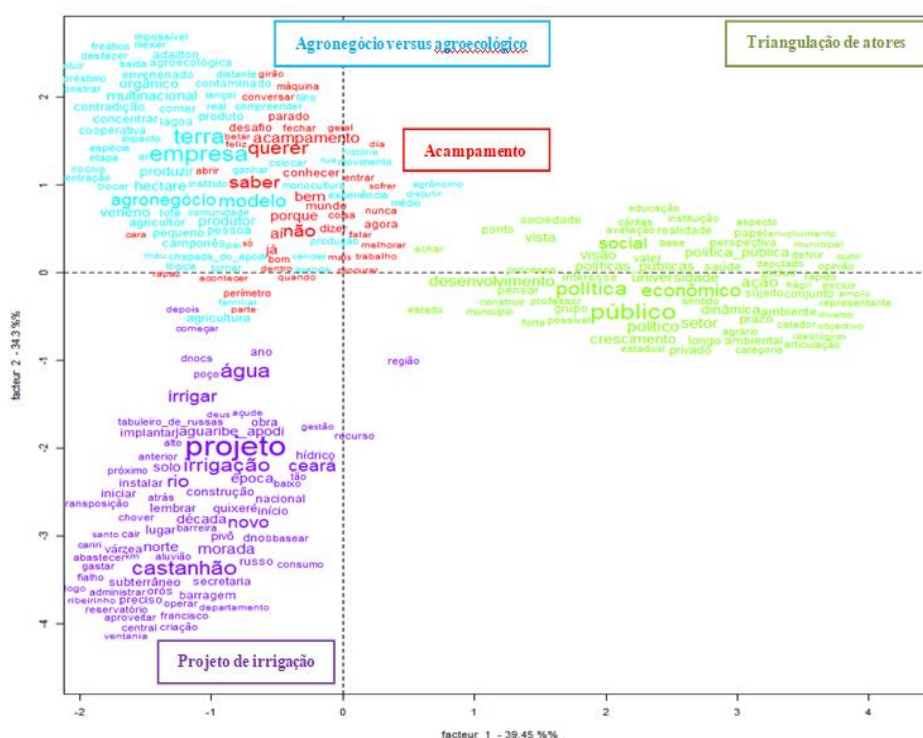


Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.³⁹

Arriba se muestra un análisis de IRaMuTeQ sobre la trascendencia del “projeto” para los distintos agentes entrevistados - desde el asociativismo del grupo empresarial, el crecimiento del comercio y el empleo hasta el problema de la falta de agua.

³⁹ Clasificación de los actores encuestados: Productor de Maíz (AE2), STRLM (AI4), MST (AS1), Productor de Plátano y Algodón (AE3), FAPIJA (AE1) y DNOCS (AP1).

Figura 29 - Análisis del factor de correspondencia (AFC) V



Fuente: Elaboración propia, utilizando el software IRaMuTeQ.

En el gráfico AFC, la clase uno (rojo) ocupa el cuadrante superior izquierdo, tiene poca relación con las clases dos (verde) y cuatro (lila), pero está directamente entrelazada con la clase tres (azul cian). La clase dos (verde) ocupa los cuadrantes derecho, inferior y superior, y no está relacionada con las otras clases. La clase tres (azul cian) está directamente relacionada con la clase uno (rojo) y tiene poca concordancia con las clases dos (verde) y cuatro (lila). La clase cuatro (lila), ubicada en el cuadrante inferior derecho, tiene una aproximación muy baja con la clase dos (verde) y no tiene conexión con las clases uno y tres (rojo y azul cian).

Del análisis realizado en CHD, la clase uno (rojo) se denomina “Campamento”, la clase dos (verde) como “Triangulación de actores”, la clase tres (azul cian) por la contradicción entre “Agroindustria versus agroecología”, clase cuatro (lila) para “Proyecto de riego”. También hubo predominio en la clase uno (rojo) de agentes sociales y económicos, clase dos (verde) representantes institucionales y políticos, clase tres (azul cian) por grupos institucionales y sociales, clase cuatro (lila) de la asociación de agentes políticos, económicos e institucionales. Inferimos el hecho de que las relaciones de los agentes políticos, económicos, sociales e institucionales se dan de la siguiente manera:

Figura 30 - Cuadro de relaciones dimensionales de agentes

	Político	Económico	Sociales	Institucionales
Político	Fuerte	Fuerte	Nulo	Débil
Económico	Fuerte	Fuerte	Débil	Débil
Sociales	Nulo	Débil	Fuerte	Fuerte
Institucionales	Débil	Débil	Fuerte	Fuerte

Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación.

A partir de lo expuesto por cada uno de los grupos - político, económico, social, institucional - se pudo aprehender el grado de relación entre ellos. La ilustración de este acercamiento o distanciamiento se clasificó como fuerte, débil, nulo. Con eso, percibimos una aproximación intensa entre el poder político y el poder económico. En otra perspectiva, vemos una aproximación considerable entre poder social e institucional. En la dimensión débil, están lo económico, por un lado y, por otro, lo social e institucional, ocurriendo la misma dinámica, cuando cambiamos lo económico por el poder político y agregamos solo el poder institucional. Y ninguno, cuando se trata de la [no] relación entre poder político y poder social.

Deeds, J., *University of Cambridge*, Lincoln (2011), <http://www.cam.ac.uk>

los agentes sociales e institucionales, que luchan por el derecho a la tierra, el agua y el acceso al crédito, teniendo como socios solidarios en esta batalla a la Universidad, Caritas, Unión, Iglesia y MST.

A partir de los RPP'S, la preocupación del Estado fue internalizar el desarrollo, generar empleo, reducir el éxodo rural durante el período de sequía y así reducir la densidad urbana de las metrópolis (los habitantes del interior de Ceará migran no solo a Fortaleza, sino principalmente para el sureste de Brasil).

En este desarrollo financiado por el Estado, los empresarios agroindustriales exigieron la permanencia de la inversión estatal, incluso después de la implementación de la política, no solo a través de subsidios, sino también a través de la transposición del río São Francisco, es decir, el grado de inversión de los representantes del mercado en Chapada do Apodi solo se preocupan por la contratación de mano de obra, porque incluso la maquinaria se financia a través de los bancos estatales.

Los trabajadores “sin tierra” también tienen los aspectos permeados por las demandas, ya que la parte que les pertenecía en aquél territorio fue apropiada por empresas nacionales, multinacionales y transnacionales, con el apoyo del propio Estado. El conflicto surge de esta perversión en la entrega de la tierra al extranjero, mientras al nativo se le ofrece un trabajo en esas tierras donde alguna vez pudo trabajar por su cuenta.

Es esta relación pendular entre Estado y mercado que incluye al trabajador (como mano de obra no calificada), en la medida en que lo excluye (de los resultados del desarrollo en una perspectiva más amplia), lo que lleva a la necesidad de visibilizar lo invisible y garantizar una voz en la política que se le apuntó, pero que beneficia a los empresarios agroindustriales y victimiza a quienes ya son vulnerables por el sistema capitalista. Este es el punto central de la valoración de la cuarta generación - las personas - y la pluralidad de ellas, sin embargo, sin medirlas solo con apoyo en números - estos son los actores sociales e institucionales - cada uno con una historia de vida que contar, una historia atravesada por la política de Estado, que se formuló sin tu participación, sin la pseudogobernanza que se vende a los organismos multilaterales.

La evaluación receptiva de Guba y Lincoln (2011) asegura una descripción densa de la política, donde todos los involucrados, desde su lugar de expresión, es decir, el contexto de la política, arrojan luz sobre lo vivido. Representa una ontología como

construcción social, que relativiza la verdad, ya que entiende que hay varias verdades. Así, el Estado, ni el mercado, no pueden querer cristalizar la realidad, pues hay otros agentes que también forman parte de esa misma realidad. Esta composición plural de la experiencia de la política evaluada garantiza una aproximación a lo que realmente sucedió en ese territorio, sin pretender, sin embargo, ser concluyente, sobre las direcciones y objetivos del desarrollo ocurrido en Chapada do Apodi.

CONCLUSIONES

En el contexto internacional, fue en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial cuando las teorías del desarrollo señalaron la importancia de la intervención estatal como principal factor para la industrialización de los países de “desarrollo tardío” y para el fortalecimiento del sistema de producción capitalista. En la década de los 80, sin embargo, este pensamiento se reconfiguró y el Estado pasó de ser el actor principal a un obstáculo para el desarrollo, observándose así un retorno de los supuestos liberales a la acción estatal. De acuerdo con lo discutido en esta tesis, la ideología neoliberal se impuso durante mucho tiempo, especialmente en el ámbito de América Latina, pero con su fracaso en lograr el crecimiento económico y, por otro lado, el éxito de la acción estatal en el desarrollo de los estados asiáticos nos encaminó hacia un nuevo reconocimiento en relación al papel del Estado en el desarrollo y el crecimiento económico. En este interregno, se reconocen las limitaciones del Estado Máximo (pretendido por el Socialismo) y del Estado Mínimo (uno de los principales puntos del neoliberalismo) y se enfatiza al Estado a través del sesgo de la efectividad de su actuación.

Este nuevo reposicionamiento de la función estatal bajo los auspicios de la efectividad ratifica la importancia de las instituciones gubernamentales y la valoración de las especificidades⁴⁰ locales en la operacionalización del nuevo patrón de desarrollo orientado a la sostenibilidad, que propugnaba la participación de la sociedad, tanto en la planificación como en la implementación y evaluación de políticas públicas. La participación de la sociedad se torna fundamental en la composición del desarrollo y evaluación de la efectividad de las políticas públicas implementadas. En esta perspectiva, asegurar la participación social se convierte en el gran desafío a superar por los funcionarios de gobierno, en un intento de pasar del discurso a la práctica, promoviendo la introducción efectiva de la sostenibilidad en el ámbito de las políticas de planificación nacional, regional y local. Parece que la reorientación en el modelo de gestión pública requiere un nuevo posicionamiento de las instituciones gubernamentales, que deben reconocer la autonomía de los agentes locales y colocar a la comunidad ante un nuevo

⁴⁰ Sea en los aspectos culturales, sociales y económicos

rol, es decir, una comunidad activa (efectivamente participativa y dialógica) y su centralidad como agente, protagonista y emprendedor.

En el contexto regional, específicamente en la Región Noreste, objeto de análisis de esta tesis, fue responsabilidad del BNB realizar un cambio organizacional para adecuarse al perfil de empresa pública requerido por el nuevo paradigma económico y político, con la Institución abandonando el discurso económico de las instituciones financieras y asumió la característica de “agencia de desarrollo”, con participación social y buscando la sostenibilidad, es decir, en línea con la realidad internacional de fortalecimiento institucional y participación social ampliada.

En este sentido, se concluye que, desde mediados de la década de 1990, la actuación del BNB inauguró otro patrón de intervención estatal en el Noreste, adoptando una estrategia de desarrollo local para impulsar el desarrollo regional que supuso una ruptura en el modelo de intervención estatal en la Región, especialmente en lo que respecta a la visión del gobierno sobre la financiación para el desarrollo. Esto abre el discurso de la intervención estatal basada en el desarrollo, combinado con la sostenibilidad y la participación social en la búsqueda de soluciones a la pobreza en el Noreste y para la formulación de un modelo de desarrollo regional sobre bases más sustentables y con participación social.

Destacamos que la operacionalización de esta reorientación en la intervención estatal solo fue posible por la combinación de algunos factores: a) la amplitud de la visión de desarrollo de parte de los empleados del Banco del Noreste, quienes propugnaron un rol más inclusivo del Banco en la promoción de políticas públicas para el desarrollo regional, especialmente en la definición de desarrollo endógeno, que se basa en la ubicación como campo de acción y la sostenibilidad como premisa a alcanzar; b) la existencia, en el BNB, de un proyecto de cooperación internacional con el PNUD, que tuvo un aporte fundamental en la conformación del nuevo modelo de intervención estatal y posicionamiento estratégico del Estado en la Región, llevando a cabo, entre otras cosas, la formación de funcionarios de la Institución en la estrategia de apoyo al desarrollo local, masificando su nuevo posicionamiento para toda su área de actuación; c) la situación favorable creada en el Estado de Ceará, que permitió al Estado, y también al Banco do Noreste, buscar nuevas fuentes de financiamiento, mayoritariamente extranjeras,

principalmente del Banco Mundial, que fueron fundamentales para la operacionalización de programas como el de Microcrédito, en el BNB, así como el perímetro regado Jaguaribe-Apodi, en Chapada do Apodi, que fue objeto de evaluación en esta tesis.

La conjunción de estos elementos y el estilo de gestión pragmática y empresarial que se ejerce a cargo del Estado de Ceará y también de BNB, principal organismo de desarrollo de la región Noreste, estaba en consonancia con los intereses de las agencias multilaterales de financiamiento, que encontraron en el Noreste un campo fructífero para que sus experimentos de política se reproduzcan en otros países en desarrollo. Este estilo de gestión pública gerencial ejerció su poder de decisión para llevar a cabo la planificación definida, incluso si esta contradecía algunos intereses, muchas veces legítimos, aunque asumían, en el discurso, los preceptos de sostenibilidad y participación social en su funcionamiento.

La adopción de la estrategia de desarrollo local para esta operacionalización denota un nuevo posicionamiento sobre el paradigma de la intervención estatal en la Región Noreste que, con este cambio, redefinió su marco conceptual y posicionamiento estratégico, la misión institucional de sus principales agencias de desarrollo, que amplió su clientela y sus programas y productos para atenderlo. Sin embargo, no se observó un cambio efectivo en la práctica institucional del Estado, ya que la cultura organizacional de cualquier institución se revela, sobre todo, en las acciones y sentimientos de su personal y, en el caso del Banco del Noreste, principal organismo de desarrollo regional y responsable de la operacionalización de esta estrategia en el Noreste, sus colaboradores no se sintieron comprometidos con este nuevo posicionamiento de la Institución, quizás porque no estaban de acuerdo con la forma en que se logró. Este factor se considera fundamental para comprender la dificultad de realizar un cambio paradigmático en la intervención estatal en el Noreste hacia la incorporación de la sostenibilidad y la participación social en las políticas públicas de desarrollo regional.

Así, como no hubo un cambio real de mentalidad y comportamiento en el cuerpo funcional de la principal agencia de desarrollo de la Región, en lugar de poder romper con las prácticas que existían hasta entonces y avanzar en la constitución de un nuevo cargo de intervención estatal en la búsqueda de desarrollo en la Región, se observa que, con el nuevo posicionamiento de la Institución, existe una verdadera crisis de identidad

entre la “agencia de desarrollo” anunciada en el nuevo discurso y la vieja práctica de “institución financiera” activa en la operacionalización de su acción. Descubrimos que no fue posible, por ejemplo, combinar el rol del agente financiero del BNB con el de principal organizador de esta nueva propuesta de desarrollo, que va más allá de la dimensión económica, indicando elementos de fragilidad en el proceso de cambio organizacional del Banco y, por ende, en los programas creados para apoyar su acción, enfocados en el nuevo paradigma de desarrollo sostenible y participación social.

Esta dificultad para romper con las prácticas arraigadas en la promoción de la política de desarrollo regional va más allá de la acción del Banco del Noreste, y se ve también en la práctica del Ministerio de Integración, institución responsable en el Gobierno de Lula de expandir esta nueva propuesta para promover el desarrollo al conjunto. Brasil, por lo tanto, también es responsable de la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Regional - PNDR. En esta política se destaca la intención de incorporar los importantes avances que trajo la experiencia del Banco del Noreste en la promoción del desarrollo regional: 1) la incorporación de la sostenibilidad y la participación social en la promoción del desarrollo; 2) la definición de la ubicación como espacio de intervención prioritario para las políticas de desarrollo, reconociendo también la existencia de heterogeneidad regional, multiescala y territorialidad; 3) la propuesta de una nueva escala de clasificación de territorios para el Noreste, basada en mesorregiones y microrregiones, mucho más adecuada que las anteriores, elaborada, sobre todo, por SUDENE e IBGE; y 4) la elaboración de planes estratégicos y de diagnóstico, importante para conocer las condiciones de desarrollo más recientes de las regiones del país, incluyendo en este contexto la macrorregión Noreste y la mesorregión Semiárida.

Al mismo tiempo, a pesar de los avances en términos normativos y discursivos, también se observa una evidente dificultad para operacionalizar los nuevos paradigmas del PNDR, que muchas veces se apunta como una política que no tenía una intención por parte del Gobierno Federal para ser implementado de manera efectiva. Una de estas principales evidencias es que, hasta el día de hoy, el PNDR enfrenta problemas para financiar sus acciones, debido a que su principal fondo, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional - FNDR, nunca se ha creado y sus otras fuentes de financiamiento, no tienen

suficiente orientación hacia las prioridades establecidas por la política de desarrollo regional.

Además, también se señala la falta de articulación política del PNDR, evidenciada por el hecho de que, a lo largo de los años, la política ha perdido algunos de sus principales instrumentos para viabilizar su intervención, además de la incipiente capacidad de la política para hacer cumplir sus planes y programas de desarrollo, muchos de los cuales nunca se han implementado o incluso seguido en sus directrices. Así, se observa que gran parte de lo previsto en el texto del PNDR, así como una parte significativa de sus intenciones, no se concretó por la falta de medios para viabilizar las acciones necesarias, incluso cuestionando la centralidad y viabilidad del PNDR en el Sistema de desarrollo regional brasileño, ya que, con el paso del tiempo, gran parte de lo propuesto en la política nunca llegó a concretarse.

Esta dificultad para trasponer el nivel del discurso y asumir verdaderamente otra práctica de gestión pública se hizo aún más visible con el apoyo en la evaluación realizada sobre la experiencia de desarrollo local implementada en Chapada do Apodi. Observamos, en esa región que, si bien el gobierno ha asumido el discurso de la búsqueda de la eficiencia, la participación y la sostenibilidad del desarrollo, no se había cumplido el aclamado modelo de gestión participativa, defendido por el Banco Mundial, su principal financiador, cuyo objetivo era la emancipación de la comunidad en relación con el Estado. En contraste, se observó que los mecanismos de intervención estatal en la economía continuaron existiendo y se fortalecieron, en oposición a la noción asumida de que las políticas desarrollistas no son consistentes con la perspectiva neoliberal.

En el caso de Chapada do Apodi, observamos un fuerte papel del Estado en la promoción del desarrollo económico, debilitando la idea de que, en el modelo neoliberal, el Estado arbitra, pero no juega. El Estado actuó enérgicamente para garantizar la infraestructura necesaria para la realización económica, que en su mayoría fue utilizada por las grandes empresas agroindustriales, mostrando que el fortalecimiento de las instituciones locales no siempre conduce a un proceso de desarrollo más equitativo y democrático. En algunos casos, el fortalecimiento de estas instituciones puede incluso promover una mayor concentración en los resultados del crecimiento económico generado. Recordemos en este sentido que autores como Vázquez-Barquero, enfatizan la importancia del fortalecimiento

de las instituciones locales para generar una dinámica de desarrollo local. Desde este ángulo, la experiencia de Chapada do Apodi muestra que este fortalecimiento condujo al crecimiento económico, pero concentrado en algunos grupos, alejándose así de un proceso de desarrollo local, para el conjunto de los actores del territorio. El fortalecimiento institucional, en este caso, funciona como una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr el desarrollo local, con sostenibilidad y participación social.

En la Chapada do Apodi, no se observó la ocurrencia de lo que fue la experiencia mexicana de gestión participativa, apuntada pelo Banco Mundial como modelo a ser perseguido. Allí, la búsqueda de la implementación del principio de participación y sostenibilidad; el establecimiento de una alianza entre agentes sociales, políticos y económicos y su articulación en los distintos consejos creados con la perspectiva de promover la participación popular, donde en teoría los recursos para el financiamiento de nuevos programas no serían liberados sin discusión en el Consejo correspondiente, fue solo un sueño lejano del discurso estatal.

En el territorio investigado, las decisiones más importantes, como la asignación de recursos, por ejemplo, continuaron siendo prerrogativa de los órganos gubernamentales, fortaleciendo la idea de que, en los consejos participativos de Ceará, todos participan, pero solo unos pocos deciden evidenciando, así, una verdadera pulverización de la participación y de las decisiones.

Así, se observó en la experiencia de Chapada do Apodi que la propuesta de desarrollo local, al tiempo que estimula la organización y participación social de las comunidades en su realización, que en teoría es más democrática, efectivamente no se lleva a cabo, provocando, incluyendo, el debilitamiento de la acción de la sociedad en ese territorio, y el fortalecimiento de la posición de los organismos multilaterales, quienes serían responsables no solo de elegir qué camino seguir, sino también de cómo implementar esta posición, configurando, en la práctica, una oposición entre los objetivos de las comunidades, necesariamente ubicadas, y los intereses de los gobiernos, generalmente articulados con otros intereses dentro de esos territorios.

Sin embargo, a pesar de estos desafíos, el discurso de renovar la perspectiva de promover el desarrollo brindó un panorama atractivo para los empresarios que estaban deslumbrados por la posibilidad de integrar sus negocios en la globalización, y que,

ávidos de mejores condiciones de producción, especialmente en su estructura de costos, migraron a Chapada do Apodi en busca de explorar las oportunidades creadas con la construcción del perímetro irrigado, llevada a cabo por la intervención estatal, con financiamiento del Banco Mundial.

Este hecho, unido a la atención atraída del resto de Brasil y del mundo, especialmente de los organismos internacionales de crédito, que se consolidaron como socios de los Gobiernos Estatal y Federal en la promoción de estas experiencias, trajo un gran dinamismo económico al territorio de Chapada do Apodi, a pesar de habiendo generado también muchos efectos indeseables, especialmente desde el punto de vista ambiental y social. Además de estos, se destaca que la aplicación de esta propuesta de desarrollo implementada en el Noreste y en la Chapada do Apodi también trajo varias consecuencias negativas para el formato de las políticas públicas locales, dado que la constante intervención de estos organismos multilaterales lleva a la definición, muchas veces, de políticas más pendientes de cumplir con sus lineamientos organizativos que de satisfacer las necesidades de la sociedad local. Esta, quizás, sea la cara menos evidente de esta propuesta, pero es igualmente perjudicial para la constitución de una sociedad más justa, participativa y sostenible.

Esta afirmación se observa mejor cuando, luego de aplicar la técnica de CHD y el análisis de contenido, donde se constató que, debido a la tensión y la disputa por la tierra y el agua en Chapada do Apodi, la evaluación constructivista identificó el hecho de que no se estableció consenso entre los agentes políticos, económicos, sociales e institucionales entrevistados en ese territorio. En palabras de uno de los entrevistados se trata de “cómo se quiere combinar agua y vino”, ya que los objetivos de cada grupo son diferentes. Si bien hay, por un lado, quienes se acercan -como es el caso del Estado y el mercado, este personificado en los empresarios agroindustriales, y, por otro lado, los agentes sociales e institucionales, que luchan por el derecho a la tierra, el agua y el acceso al crédito, tener como compañeros solidarios en esta batalla a la Universidad, la Caritas, el Sindicato, la Iglesia y el MST.

La evaluación realizada muestra claramente que la preocupación del Estado era internalizar el desarrollo, generar empleo, reducir el éxodo rural durante el período de sequía y, así, reducir la densidad urbana de las metrópolis (como consecuencia del

desplazamiento de residentes de ciudades más pequeñas en Ceará tanto a Fortaleza, y principalmente al sureste de Brasil). En esta perspectiva, los empresarios agroindustriales reclamaron la permanencia de la inversión estatal incluso después de la implementación de la política, no solo a través de subsidios, sino también a través de la transposición del río São Francisco. Es decir, el grado de inversión de los representantes del mercado en el Chapada do Apodi se refiere solo a la contratación de mano de obra, porque incluso la maquinaria se financia a través de los bancos estatales.

En este proceso, los trabajadores, “sin tierra” para viabilizar su producción, sin acceso al crédito o cualquier tipo de asistencia técnica, solo serían responsables de vender su fuerza de trabajo, al precio fijado por el mercado local, por el tiempo necesario para viabilizar las cosechas agrícolas del territorio. El conflicto surge de esta perversión al ceder la tierra al gran productor, muchos extranjeros, mientras que, para el nativo, solo se ofrece el trabajo, a veces ni siquiera digno de ser considerado un “trabajo decente”, en la clasificación de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, considerada esencial para lograr el Objetivo no. 8 de los ODS, que busca “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Cabe señalar que esta situación se constituyó, según los dictados de los organismos multilaterales, con un discurso de intensa participación social, que incluyó a los trabajadores, en la medida en que los excluyó de cualquier posibilidad de una propuesta de desarrollo sostenible, especialmente en los aspectos socioambientales. Por ello, la propuesta de visibilizar a la comunidad local y darle voz en la definición de la política que se le destinaba, en la práctica, benefició a muchos más empresarios agroindustriales, habiendo convertido en víctimas aún más a los que ya eran vulnerables por el sistema productivo capitalista. Se observa, sin embargo, que esta composición plural de la experiencia evaluada asegura una aproximación a lo que realmente sucedió en ese territorio, sin, sin embargo, pretender ser absoluto, sobre las direcciones y objetivos del desarrollo ocurrido en Chapada do Apodi.

Cabe destacar, por tanto, la noción de que la experiencia evaluada trajo al territorio una dinámica económica que hasta entonces no existía en Chapada do Apodi. Sin embargo, ello no impidió que surgiesen varios puntos de conflicto socioambiental,

entre los cuales los más mencionados fueron la privatización y contaminación de los recursos hídricos, así como el uso indiscriminado de agroquímicos, lo que tiene implicaciones directas para el equilibrio ambiental y la salud de la comunidad local. La fumigación indiscriminada de productos químicos para el control de plagas en las plantaciones resultó ser el principal foco de preocupación de las comunidades y movimientos sociales de la región.

Los conflictos e impactos socioambientales en Chapada do Apodi, producto de la acción de las APL de fruticultura de regadío, se evidencian, sobre todo, por el uso de plaguicidas, por la expropiación de comunidades tradicionales, así como por el proceso de privatización del agua a favor de la agroindustria, como se ha revelado en el análisis efectuado a través de las entrevistas a los agentes. También es evidente la noción de que este conflicto de intereses se manifiesta en pequeñas actitudes que no pasan desapercibidas para la comunidad local, como el hecho de que estas comunidades consuman agua contaminada y paguen por este consumo, mientras que las empresas que integran la APL's reciben subsidios estatales para usurpar el agua, concentrar tierras y lucrarse con ello, contaminar el medio ambiente con el uso de pesticidas, socializando así las pérdidas generadas en el proceso, y materializando la realidad del conflicto y la injusticia socioambiental en ese territorio.

Este es el punto central verificado a través de la evaluación: dar voz a las personas, respetando su pluralidad. Con el apoyo de estas voces, lo cierto es que la historia de estas personas estuvo impregnada de la política de Estado de promoción del desarrollo en Chapada do Apodi, sin un proceso real de participación social, ni la formulación de la gobernanza local y la búsqueda de la sostenibilidad, según lo recomendado por organismos multilaterales.

La experiencia analizada muestra que, después de más de 500 años de la llegada de los portugueses al territorio brasileño, en Chapada do Apodi se viven las mismas características del modelo económico que sostuvo ese momento histórico: la existencia del monocultivo y del latifundio, con foco en el mercado externo y explotación en el uso de la mano de obra, todo ello realizado con la participación y/o connivencia del Estado y bajo los intereses de los agentes de crédito, nacionales o internacionales.

Los aspectos mencionados refuerzan el pensamiento actual de que se vive un período en el que las empresas se afirman como los mayores agentes políticos del mundo, difundiendo reglas estrictas para el uso del territorio como recurso de producción económica. En estas circunstancias, le corresponde al agente público legislar y producir un territorio para atender las demandas de estos agentes económicos, mientras que las influencias negativas que experimentan los agentes sociales locales permanecen “invisibles” a sus ojos. El cuadro general muestra que el costo social de esta modernización de la agricultura se da en la misma proporción que la riqueza obtenida por las empresas agroindustriales. Esta realidad, por tanto, requiere de medidas urgentes, especialmente de la acción del Estado, con miras a instituir los mecanismos necesarios para asegurar una mejor calidad de vida a la población de Chapada do Apodi, mitigando así los graves problemas socioambientales allí observados, producto de este proceso de modernización.

Por tanto, la tesis concluye destacando la idea de que, a pesar de los avances registrados en los últimos años, resultado de que el gobierno federal ha asumido el rol de planificador del desarrollo regional brasileño, incluso con la propuesta de una política nacional para orientar este propósito, en la práctica, el desempeño institucional del Estado en el Noreste, coloca a estos agentes en las mismas situaciones vividas al inicio de este proceso de cambio en la institucionalidad de la acción del Estado, iniciado por el BNB durante el Gobierno de FHC en la década de 1990.

Por lo tanto, existe el peligro de que se repita, en el contexto local y/o nacional, los mismos problemas y errores cometidos en el modelo de gestión pública, característico del grupo político proveniente del Centro Industrial do Ceará - CIC, en el que los fines justifican los medios; y en el que todos participan, ¡pero solo unos pocos deciden! Y lo hacen de acuerdo con los intereses de las agencias multilaterales de desarrollo, especialmente el Banco Mundial, principal financiador de este modelo de intervención pública en el Noreste.

Esto demuestra que el fortalecimiento de las instituciones y la participación de los agentes locales ni siempre conducen a un modelo de desarrollo endógeno y sostenible en los territorios. La experiencia de Chapada do Apodi nos señala que el fortalecimiento de las instituciones es una condición necesaria, pero no es un mecanismo suficiente para

la ocurrencia del desarrollo local. Allí se observa que el desempeño del Estado generó dinamismo económico, sin embargo, estuvo ligado a la concentración de ingresos, y varios otros problemas ambientales y sociales, evidenciando una situación en la que surgen nuevos agentes, otros roles y viejas prácticas en la política de desarrollo económico en el Noreste de Brasil.

CONCLUSÕES

No contexto internacional, foi no pós-Segunda Guerra Mundial que as teorias do desenvolvimento apontaram a importância da intervenção estatal como fator principal para a industrialização dos países de “desenvolvimento tardio” e para o fortalecimento do sistema de produção capitalista. Por volta dos anos de 1980, todavia, esse pensamento é reconfigurado e o Estado passa de ator principal para obstáculo ao desenvolvimento, observando-se, então, um retorno dos pressupostos liberais para atuação estatal. Consoante foi tratado nesta tese, a ideologia neoliberal vigorou durante largo tempo, em especial no âmbito da América Latina, porém com seu fracasso na obtenção do crescimento econômico e, por outro lado, o sucesso da atuação estatal no desenvolvimento dos Estados asiáticos nos direcionou para um novo reconhecimento em relação ao papel do Estado no desenvolvimento e do crescimento econômico. Nesse interregno, passa-se a reconhecer as limitações do Estado Máximo (pretendido pelo Socialismo) e Estado Mínimo (um dos principais pontos do neoliberalismo) e enfatiza-se o Estado pelo viés da eficácia de sua atuação.

Esse novo reposicionamento da função estatal sob os augúrios da eficácia ratifica a importância das instituições governamentais e a valorização das especificidades⁴¹ locais na operacionalização do novo padrão de desenvolvimento vocacionado para a sustentabilidade, que preconizava a participação da sociedade, tanto no planejamento quanto na implementação e avaliação das políticas públicas. A participação da sociedade passa a ser fundamental na própria composição do desenvolvimento e avaliação da efetividade das políticas públicas implementadas. Nessa perspectiva, garantir a participação social torna-se o grande desafio a ser superado pelos governantes, na tentativa de sair do discurso à prática, promovendo-se a introdução efetiva da sustentabilidade no âmbito das políticas de planejamento nacionais, regionais e locais. Constatase que a reorientação no modelo da gestão pública requer um novo posicionamento das instituições governamentais, que devem reconhecer a autonomia dos agentes locais e colocar a comunidade ante um novo papel, qual seja, de comunidade atuante (efetivamente participativa e dialógica) e a sua centralidade como agente, protagonista e empreendedora.

No contexto regional, em específico na Região Nordeste, objeto de análise desta tese, coube ao BNB realizar uma mudança organizacional para adequar-se ao perfil de empresa pública exigida pelo novo paradigma econômico e político, tendo a Instituição abandonado o discurso economicista das instituições financeiras e assumido a característica de “agência de desenvolvimento”, com participação social e primando pela sustentabilidade, ou seja, em consonância com a realidade internacional de fortalecimento institucional e participação social ampliada.

⁴¹ Sejam em aspectos culturais, sociais e econômicos.

Nesse sentido, conclui-se que, desde a metade dos anos de 1990, a atuação do BNB inaugurou outro padrão de intervenção estatal no Nordeste, adotando uma estratégia de desenvolvimento local para impulsionar o desenvolvimento regional representando uma ruptura no modelo de intervenção estatal na Região, sobretudo no tocante à visão governamental sobre o financiamento do desenvolvimento. Inaugura-se, assim, o discurso da intervenção estatal arrimado no desenvolvimento, aliado à sustentabilidade e à participação social na busca de soluções para a pobreza do Nordeste e para a formulação de um modelo de desenvolvimento regional em bases mais sustentáveis e com participação social.

Ressaltamos que operacionalizar essa reorientação na intervenção estatal só foi possibilitado pela conjugação de alguns fatores: a) a amplitude da visão sobre desenvolvimento de parte dos funcionários do Banco do Nordeste, que defendiam uma atuação mais inclusiva do Banco na promoção das políticas públicas de desenvolvimento regional, sobretudo na definição do desenvolvimento endógeno, que tem como base o local como campo de atuação, e a sustentabilidade como premissa a ser alcançada; b) a vigência, no BNB, de um projeto de cooperação internacional com o PNUD, que teve uma contribuição essencial na formatação do novo modelo de intervenção estatal e posicionamento estratégico do Estado na Região, realizando, dentre outras coisas, a capacitação dos funcionários da Instituição na estratégia de apoio ao desenvolvimento local, massificando seu novo posicionamento para toda sua área de atuação; c) a conjuntura favorável criada no Estado do Ceará, que possibilitou ao Estado, e também ao Banco do Nordeste, a busca de novas fontes de financiamento, grande parte estrangeira, sobretudo do Banco Mundial, que foram essenciais para a operacionalização de programas como o perímetro irrigado Jaguaribe-Apodi, na Chapada do Apodi, que consistiu em objeto de avaliação nesta tese.

A conjugação desses elementos e o estilo da gestão pragmático e empresarial exercido no comando do Estado do Ceará e também do BNB, principal agência de desenvolvimento da região Nordeste, estava em consonância com os interesses das agências multilaterais de financiamento, que encontraram na região Nordeste um campo profícuo para suas experimentações de políticas que fossem replicadas em outros países em desenvolvimento. Esse estilo da gestão pública gerencial exercia o seu poder de decisão para realização do planejamento definido, mesmo que isto contrariasse alguns interesses, muitas vezes legítimos, embora assumissem, no discurso, os preceitos da sustentabilidade e da participação social na sua operacionalização.

A adoção da estratégia de desenvolvimento local para essa operacionalização denota um novo posicionamento acerca do paradigma na intervenção estatal na Região Nordeste que, em função dessa mudança, redefiniu seu marco conceitual e posicionamento estratégico, a missão institucional de suas principais agências de fomento, que ampliaram sua clientela e seus programas e produtos para atendê-la. Uma mudança efetiva, entretanto, não foi observada na prática institucional do Estado, uma vez que a cultura organizacional de qualquer Instituição se

revela, sobretudo, nas ações e sentimentos de seu corpo funcional e, no caso do Banco do Nordeste, principal agência de desenvolvimento regional e a quem coube a operacionalização dessa estratégia no Nordeste, seus funcionários não se sentiam comprometidos com esse novo posicionamento da Instituição, talvez por não concordarem com a maneira como isto foi efetivado. Este fator é considerado essencial para se compreender a dificuldade de efetivação de uma mudança paradigmática na intervenção estatal no Nordeste em direção a incorporar a sustentabilidade e a participação social nas políticas públicas de desenvolvimento regional.

Assim, como não ocorreu uma verdadeira mudança de mentalidade e de comportamento no corpo funcional da principal agência de desenvolvimento da Região, em vez de se conseguir romper com as práticas até então existentes e avançar na constituição de um novo posicionamento na intervenção estatal na busca de desenvolvimento na Região, observa-se que, com o novo posicionamento da Instituição, passa a existir nesta uma verdadeira crise de identidade entre a “agência de desenvolvimento” anunciada no novo discurso e a velha prática de “instituição financeira” atuante na operacionalização de sua ação. Constatamos que não se conseguiu, por exemplo, aliar o papel de agente financeiro do BNB com o de principal articulador dessa nova proposta de desenvolvimento, que extrapola a dimensão econômica, indicando elementos de fragilidade no processo de mudança organizacional do Banco e, por conseguinte, nos próprios programas criados para dar suporte a sua ação, focada no novo paradigma de desenvolvimento sustentável e da participação social.

Essa dificuldade de se romper com as práticas enraizadas na promoção da política de desenvolvimento regional extrapola a ação do Banco do Nordeste, sendo visualizada também na prática do Ministério da Integração, instituição responsável no Governo Lula por ampliar essa nova proposta de promoção do desenvolvimento para todo o Brasil e, por conseguinte, responsável também pela implementação da própria Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Nessa política, destaca-se a intencionalidade de se incorporar os avanços importantes trazidos com a experiência do Banco do Nordeste na promoção do desenvolvimento regional: 1) a incorporação da sustentabilidade e da participação social na promoção do desenvolvimento; 2) a definição do local como espaço de intervenção prioritária das políticas de desenvolvimento, reconhecendo-se também a existência da heterogeneidade regional, multiescalaridade e territorialidade; 3) a proposição de uma nova escala de classificação de territórios para o Nordeste, baseada em mesorregiões e microrregiões, muito mais adequada do que as anteriores, produzidas, sobretudo, pela SUDENE e pelo IBGE; e 4) a elaboração de planos estratégicos e diagnósticos, importantes para conhecer as condições mais recentes de desenvolvimento das regiões do País, incluindo-se nesse contexto a macrorregião Nordeste e a mesorregião do Semiárido.

Ao mesmo tempo, apesar do avanço em termos normativos e de discurso, observamos, também, uma dificuldade evidente de se operacionalizar os novos paradigmas da PNDR, sendo esta muitas vezes apontada como uma política que não possuía uma intencionalidade, por parte do Governo Federal, de ser efetivamente implementada. Uma dessas principais evidências é o fato de, até hoje, a PNDR enfrentar problemas para financiar suas ações, em razão do fato de que seu principal fundo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR, nunca ter sido criado, e suas demais fontes de recurso não possuírem aderência o suficiente às prioridades estabelecidas pela política de desenvolvimento regional.

Ademais, é apontada também a falta de articulação política da PNDR, evidenciada pelo fato de, ao longo dos anos, a política ter perdido alguns de seus principais instrumentos para viabilizar sua intervenção, além da incipiente capacidade da política de fazer cumprir seus planos e programas de desenvolvimento, muitos dos quais nunca foram implementados ou mesmo seguidos em suas diretrizes. Assim, observa-se que muito do que estava previsto no texto da PNDR, bem como parte significativa de suas intencionalidades, não foi materializado por falta de meios de viabilizar as ações necessárias, questionando-se, inclusive, a centralidade e viabilidade da PNDR no sistema de desenvolvimento regional brasileiro, uma vez que, no decurso do tempo, grande parte do que estava proposto na política jamais chegou a ser efetivado.

Esta dificuldade de transpor o nível do discurso e verdadeiramente assumir outra prática da gestão pública tornou-se ainda mais visível com esteio na avaliação realizada sobre a experiência de desenvolvimento local implementada na Chapada do Apodi. Observamos, naquela região, que, embora o poder público tenha assumido o discurso da busca pela eficiência, da participação e da sustentabilidade do desenvolvimento, o aclamado modelo da gestão participativa, preconizado pelo Banco Mundial, seu principal financiador, que pretendia uma emancipação da comunidade em relação ao Estado, não fora concretizada. Em contraposição, foi observado que os mecanismos de intervenção estatal na economia continuaram existindo e foram fortalecidos, contrapondo-se à noção assumida de que as políticas desenvolvimentistas não se coadunam com a perspectiva neoliberal.

No caso da Chapada do Apodi, observamos uma atuação forte do Estado, na promoção do desenvolvimento econômico, enfraquecendo a ideia de que, no modelo neoliberal, o Estado arbitra, mas não joga. O Estado atuou fortemente para garantir uma infraestrutura necessária para a realização econômica, que em sua maioria foi aproveitada

pelas grandes empresas do agronegócio, evidenciando que nem sempre o fortalecimento das instituições locais conduz a um processo de desenvolvimento mais equitativo e democrático. Em alguns casos, o fortalecimento dessas instituições pode até promover maior concentração nos resultados do crescimento econômico gerado. Recordemos que autores como Vázquez-Barquero enfatizam a importância do fortalecimento das instituições locais para gerar uma dinâmica necessária ao desenvolvimento local. Por esse ângulo, a experiência da Chapada do Apodi mostra que esse fortalecimento levou a um crescimento econômico, porém concentrado em alguns grupos, se afastando, portanto, de um verdadeiro processo de desenvolvimento local para o conjunto dos agentes presentes no território. O fortalecimento das instituições, no caso em tese, funciona como uma condição necessária, mas não suficiente para se alcançar o desenvolvimento local com sustentabilidade e participação social.

Na Chapada do Apodi, a busca pela efetivação do princípio da participação e da sustentabilidade, o estabelecimento de parceria entre os agentes sociais, políticos e econômicos e sua articulação nos vários conselhos criados na perspectiva de se promover a participação popular, onde em tese os recursos para o financiamento de novos programas não seriam liberados sem a discussão no Conselho concernente, a exemplo do que foi relatado da experiência mexicana, ficara apenas no discurso.

Na mencionada prática, as decisões mais importantes, como a alocação dos recursos econômicos, por exemplo, continuava sendo prerrogativa das instâncias governamentais, fortalecendo-se a ideia de que, nos conselhos participativos do Ceará, todos participam, mas apenas alguns decidem, havendo dessa maneira uma verdadeira pulverização da participação e das decisões.

Assim, observou-se na experiência da Chapada do Apodi que a proposição do desenvolvimento local, ao mesmo tempo em que estimula a organização e participação social das comunidades na sua realização, o que em tese se mostra mais democrático, efetivamente não se realiza, ocasionando, inclusive, o enfraquecimento da ação da sociedade nesse território, e o fortalecimento da posição dos organismos multilaterais, a quem caberia não apenas fazer a escolha de qual caminho trilhar, mas também de como se implementar essa posição, configurando-se, na prática, uma oposição entre os objetivos das comunidades, necessariamente localizados, e os interesses dos governos, em geral articulados a outros interesses dentro desses territórios.

Não obstante, porém, esses desafios apontados, o discurso da renovação da perspectiva de promoção do desenvolvimento fornecia um panorama atraente para os

empresários deslumbrados com a possibilidade de integrar seus negócios à globalização, e que, ávidos por melhores condições de produção, notadamente na sua estrutura de custos, migraram para a Chapada do Apodi em busca de explorar as oportunidades criadas com a construção do perímetro irrigado realizado pela intervenção estatal, com o financiamento do Banco Mundial.

Este fato, atrelado à atenção atraída do resto do Brasil e do mundo, especialmente de organismos internacionais de crédito, que se consolidaram como parceiros dos Governos Estadual e Federal na promoção dessas experiências, carregou grande dinamismo econômico ao território da Chapada do Apodi, apesar de ter gerado, também, muitos efeitos não desejáveis, sobretudo do ponto de vista ambiental e social. Além destes, ressalta-se que a aplicação dessa proposta de desenvolvimento implementada no Nordeste e na Chapada do Apodi transportou, ainda, várias consequências negativas para o formato das políticas públicas locais, dado que a intervenção constante desses organismos multilaterais leva à definição, muitas vezes, de políticas mais pendidas ao atendimento das suas diretrizes organizacionais do que propriamente para atender as necessidades da sociedade local. Essa, talvez, seja a face menos evidente dessa proposta, mas igualmente nociva à constituição de uma sociedade mais justa, participativa e sustentável.

Essa afirmação é mais bem observada quando, após a aplicação da técnica do CHD e da análise de conteúdo, onde sobrou constatado que, em razão do tensionamento e da disputa pela terra e pela água na Chapada do Apodi, a avaliação construtivista identificou o fato de que não foi estabelecido nenhum consenso entre os agentes políticos, econômicos, sociais e institucionais entrevistados naquele território. Nas palavras de um dos entrevistados é “como querer unir água e vinho”, visto que os objetivos de cada grupo são distintos. Embora existam, de um lado, aqueles que se aproximam - como nos casos do Estado e do mercado, este personificado nos empresários do agronegócio, e, de outra parte, os agentes sociais e institucionais, que lutam pelo direito a terra, água e acesso ao crédito, tendo, como parceiros solidários nessa batalha, a Universidade, a *Cáritas*, o Sindicato, a Igreja e o MST.

A avaliação realizada mostra, claramente, que a preocupação do Estado era interiorizar o desenvolvimento, ensejar emprego, diminuir o êxodo rural no período de seca e, com isso, reduzir o adensamento urbano das metrópoles (em decorrência do deslocamento dos moradores das cidades menores do Ceará tanto para Fortaleza, quanto, principalmente para o Sudeste do Brasil). Nessa perspectiva, os empresários do agronegócio reivindicavam a permanência do investimento

estatal mesmo depois da execução da política, não só por meio dos subsídios, mas, também, pela transposição do Rio São Francisco. Ou seja, o grau de investimento dos representantes do mercado na Chapada do Apodi diz respeito somente a contratação de mão de obra, porque até o maquinário é financiado por meio de bancos estatais.

Neste processo, aos trabalhadores, “sem terra” para viabilizar sua produção, desprovidos de acesso ao crédito ou qualquer tipo de assistência técnica, caberia apenas a venda da sua força de trabalho, ao preço que fosse fixado pelo mercado local, pelo tempo necessário para viabilizar as safras agrícolas do território. O conflito nasce dessa estratégia de entregar a terra para o grande produtor, muitos estrangeiros, enquanto, para o nativo, se oferece tão somente o posto de trabalho, por vezes sequer digno de ser considerado como um “trabalho decente”, na classificação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, considerado essencial para se alcançar o Objetivo no. 8 dos ODS, que busca “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”.

Ressalta-se que esta situação foi constituída, conforme os ditames das agências multilaterais, com um discurso de intensiva participação social, que incluía os trabalhadores, na medida em que lhes excluía de qualquer possibilidade de uma proposta de desenvolvimento com sustentabilidade, sobretudo nos aspectos socioambientais. Por isso, a proposta de visibilizar a comunidade local e lhe garantir voz na definição da política que lhe foi destinada, na prática, beneficiou bem mais aos empresários do agronegócio, tendo feito vítimas, ainda mais, os que já eram vulnerabilizados pelo sistema de produção capitalista. Observa-se, entretanto, que essa composição plural da experiência avaliada assegura uma aproximação com o que de fato aconteceu naquele território, sem, no entanto, pretender ser absoluta, sobre os sentidos e os objetivos do desenvolvimento ocorrido na Chapada do Apodi.

É de se asseverar, por conseguinte, a noção de que a experiência avaliada trouxe ao território uma dinâmica econômica que até então não existia na Chapada do Apodi. Potencializou, entretanto, vários pontos de conflito socioambiental, dentre os quais os mais mencionados foram a privatização e contaminação dos recursos hídricos, bem como o uso indiscriminado de agroquímicos, que tem implicações diretas no equilíbrio ambiental e na saúde da comunidade local. A pulverização indiscriminada de produtos químicos para controle de pragas nas plantações mostrou-se como principal foco de preocupações das comunidades e movimentos sociais da região.

Os conflitos e impactos socioambientais na Chapada do Apodi, decorrentes da ação dos APL's da fruticultura irrigada, são evidentes, sobretudo pelo uso de agrotóxico, pela expropriação das comunidades tradicionais, assim como pelo processo de privatização da água em favor do agronegócio, conforme demonstrado pelas análises efetuadas a partir das entrevistas com os agentes pesquisados. Evidencia-se, também, a noção de que esse conflito de interesses se manifesta em pequenas atitudes que não passam despercebidas pela comunidade local, como o

fato de essas comunidades consumirem água contaminada e pagarem por esse consumo, enquanto as empresas que compõem os APL's recebem subsídio do Estado para usurpar a água, concentrar a terra e lucrar com isso, contaminar o ambiente com a utilização de agrotóxicos, socializando, assim, as perdas geradas no processo, e materializando realidade de conflito e injustiça socioambiental naquele território.

Esse é o ponto central constatado pela avaliação de quarta geração: dar voz às pessoas, respeitando-se a sua pluralidade. E, com apoio nessas vozes, comprova-se o fato de que a história dessas pessoas foi perpassada pela política de Estado de promoção do desenvolvimento na Chapada do Apodi, sem que se efetivasse localmente um processo verdadeiro de participação social, ou de formulação de uma governança local e busca de sustentabilidade, conforme preconizado pelas agências multilaterais.

A experiência avaliada demonstra que, após mais de 500 anos da chegada dos portugueses ao Território brasileiro, na Chapada do Apodi se vivencia as mesmas características do modelo econômico que sustentou aquele momento histórico: a existência da monocultura e do latifúndio, com foco no mercado externo e exploração no uso de mão de obra - tudo isto realizado com a participação e/ou conivência do Estado e sob os interesses dos agentes de crédito, nacional ou internacional.

Mencionados aspectos reforçam o pensamento corrente de que se vivencia um período no qual as empresas se afirmam como os maiores agentes políticos do mundo, difundindo normas rígidas para o uso do território como recurso de produção econômica. Nestas circunstâncias, impende ao agente público legislar e produzir um território para atender às demandas provenientes desses agentes econômicos, enquanto as influências negativas experienciadas pelos agentes sociais locais permanecem "invisíveis" aos seus olhos. O quadro geral demonstra que o custo social dessa modernização da agricultura ocorre na mesma proporção da riqueza obtida pelas empresas do agronegócio. Dita realidade, portanto, exige medidas urgentes, sobretudo pela ação do Estado, com vistas a instituir os mecanismos necessários para assegurar melhor qualidade de vida da população da Chapada do Apodi, atenuando, assim, os graves problemas socioambientais ali observados, decorrentes desse processo de modernização.

Portanto, finda-se a tese, destacando-se a ideia de que, malgrado os avanços registrados nos últimos anos, decorrentes do fato de o Governo federal ter assumido a função de planejar o desenvolvimento regional brasileiro, com a proposição, inclusive, de uma política nacional para balizar esse propósito, na prática, a atuação institucional do Estado no Nordeste, coloca esses agentes nas mesmas situações vivenciadas no começo desse processo de mudança na institucionalidade da ação do Estado, iniciada pelo BNB durante o Governo de FHC nos anos de 1990. Assim, corre-se o perigo de se repetir, na contextura local e/ou nacional, os mesmos problemas e equívocos realizados no modelo da gestão pública, que é característico do grupo político cearense advindo do Centro Industrial do Ceará, no qual os fins justificam os meios; e

em que todos participam, mas só alguns decidem! E o fazem de acordo com os interesses das agências multilaterais de desenvolvimento, sobretudo do Banco Mundial, principal financiador desse modelo de intervenção pública no Nordeste, mostrando que, nem sempre, o fortalecimento das instituições e a participação dos agentes locais acarretam um modelo de desenvolvimento endógeno e sustentável nos territórios.

A experiência da Chapada do Apodi nos mostra que o fortalecimento das instituições é uma condição necessária, mas não consiste em mecanismo suficiente para a ocorrência do desenvolvimento local. Ali, se observa que a atuação do Estado gerou dinamismo econômico, todavia veio atrelada com a concentração de renda, e de vários outros problemas ambientais e sociais, evidenciando uma situação em que surgem novos agentes, outros papéis e velhas práticas na política econômica de desenvolvimento regional no Nordeste do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. São Paulo: Campus, 2012
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Reconstrução e Reforma do Estado. *in* VELLOSO, João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Coordenadores). **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.
- ALVES, Maria Odete. **Agora o Nordeste vai**: experiência de desenvolvimento local – o caso do Município de Tejuçuoca, Ceará. Lavras: UFLA, 1999. (Dissertação de mestrado em Administração Rural e Desenvolvimento).
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **O desenvolvimento sustentável entre o discurso e a prática**. Natal: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **O Nordeste e a questão regional**. São Paulo: Ática, 1993 (Série Princípios).
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.
- BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.
- BANCO DEL NORESTE. **Relatório de Gestão**. Fortaleza, 2002^a.
- _____. **Balanco Social**. Fortaleza, 2002b.
- _____. **Prêmio Qualidade do Governo Federal**. Fortaleza, 2001.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.
- BONFIM, Washington Luís de Sousa. De Távora a Jereissati: duas décadas de política no Ceará. *in* PARENTE, Josênio & ARRUDA, José Maria (Orgs). A era Jereissati: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRANDÃO, M. de A. A regionalização da grande indústria no Brasil: Recife e Salvador na década de 70. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 5(4), pp. 77-98, 1985.
- BRASIL – MINISTERIO DE INTEGRACIÓN NACIONAL. Brasil. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido**. Brasília: 2005.

- BRASIL – MINISTERIO DE INTEGRACIÓN NACIONAL. Brasil. **Plano de Ação para a Mesorregião Chapada do Araripe**. Brasília: 2007.
- BRASIL – MINISTERIO DE INTEGRACIÓN NACIONAL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR)**. Documento de referência. Brasília: SDR/MI, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *in* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** - tradução Carolina Andrade. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BRITO, Lydia Maria Pinto. **O salto para a modernidade**: contradições de um processo de mudança numa empresa estatal brasileira. Fortaleza: UFC, 1997. (Dissertação de mestrado em Sociologia).
- BRUM, Argemiro. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 2. ed. Brasília: IICA, 1999.
- BURSZTYN, Marcel. Convivência com o Semiárido e Desenvolvimento Sustentável. *In* BRASIL, Adélia Alencar e ANDRADE, Daniquele Pinho (organizadoras). **2º. Seminário e curso internacional de convivência com o semiárido**. Brasília: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade – IABS / Editora IABS, 2016.
- BURSZTYN, Marcel (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- BURKE, P. Abertura: A Nova História, seu passado e seu futuro. *In*: BURKE, P. **A Escrita da história**: Novas Perspectivas. São Paulo: UNESP, 1992.
- CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um *Software* Gratuito para Análise de Dados Textuais. **Temas em Psicologia** – Vol. 21, nº 2, 513-518 DOI: 10.9788/TP2013.2-16, 2013.
- CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável**: dimensões e desafios. Campinas: Papirus, 2003.
- CANO, Wilson. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/1995. Campinas: Revista **Economia e Sociedade**, jun/1997.

- CARDOSO, Gil Célio de Castro. As dinâmicas institucionais e os novos paradigmas de desenvolvimento: novos atores, novos papéis, velhas práticas? A experiência do Banco do Nordeste do Brasil. Seminário internacional da Rede Ibero-americana de Investigadores sobre Globalização e Território, 8., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2004.
- CARDOSO, Gil Célio de Castro. A Atuação do Estado no Desenvolvimento Recente do Nordeste. Natal: Editora da UFRN. 2008.
- _____. **Desenvolvimento Local e Educação Popular**: uma análise da experiência realizada em Fortaleza/CE. João Pessoa: CE/UFPB, 2000b. (Dissertação de mestrado em Educação).
- CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. Virgílio, Adauto e César Cals: a política como arte da chefia. *in* PARENTE, Josênio & ARRUDA, José Maria (Orgs). **A era Jereissati**: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- CARVALHO, O. D. **A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Campos, 1988. 505p.
- CEARÁ, Governo do Estado do. **Plano de Desenvolvimento Sustentável (2003-2006)**. Fortaleza, 2003.
- CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- COLLADO CUETO, Luis A. **Territorial Development. In Economic Policies For Development: Beyond The Millennium Goals (Economic Issues, Problems And Perspectives)**. DÍAZ-ROLDÁN, Carmen; ORTIZ, Laura Pérez; BICHARA, Julimar da Silva (Editors). New York: Nova Science Publishers, 2020.
- COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM. Sistema de Geociências do Serviço Geológico do Brasil (GeoSGB). Disponível em: <<http://geowebapp.cprm.gov.br/ViewerWEB>>. Acesso em: 10 ago 2020.
- COMPANHIA DE GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS - COGERH. **Plano de gestão participativa dos aquíferos da bacia Potiguar, Estado do Ceará**. Fortaleza-CE, 2009 (Relatório Técnico).
- COSTA, José Jonas Duarte da. **Impactos socioambientais das políticas de combate à seca na Paraíba**. São Paulo: USP, 2003 (Tese do doutorado em História Econômica).

- DIARIO DEL NORESTE. **Água da Chapada está contaminada.** (Caderno Cidades), Disponível em: <http://www.diariodonordete.globo.com/materia.asp?codigo=784601>>. Acesso em: maio, 2010.
- DONATO, José Varela. A influência da cultura organizacional no planejamento estratégico. **Planejamento estratégico e cultura organizacional:** um estudo de caso em um banco de desenvolvimento. Florianópolis: UFSC, 1996. (Dissertação de mestrado em Organizações e Gestão).
- DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social:** proposta para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1997.
- DULCI, Otávio Soares. **A dimensão política da intervenção do Estado na economia.** Belo Horizonte: s/e, 2001.
- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria:** Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- _____. O Estado como problema e solução. **Revista Lua Nova.** São Paulo: CEDEC, nº 28/29, 1993.
- FANI, Ronaldo. **Instituições e desenvolvimento econômico.** Material didático da disciplina Economia das instituições. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.
- FERRARI FILHO, Fernando; CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. A Noção de Incerteza nos Pós-Keynesianos e Institucionalistas: Uma Conciliação Possível? In: **Revista Nova Economia** | Belo Horizonte | v. 11 | n. 1 | jul. 2001.
- FIORI, José Luiz. **O voo da coruja.** Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003.
- FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos:** seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- FLORES, Murilo X. & NASCIMENTO, José C. Novos desafios da pesquisa para o desenvolvimento sustentável. in **Agricultura sustentável**, jan/abr. 1994.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; e BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia.** Belo Horizonte_23 (2)_403-428_maio-agosto de 2013.
- FREITAS, Bernadete Maria Coêlho. **Marcas da modernização da agricultura no território do Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodi:** uma face da atual

- reestruturação socioespacial do Ceará. 181f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.
- FREITAS, Bernadete & ALMEIDA, Diego. Impactos Socioambientais da Modernização da Agricultura no Território da Chapada do Apodi. **Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos**. Realizado de 25 a 31 de julho de 2010. Porto Alegre - RS, 2010.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 2001.
- FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. Institutions & Economic Theory: **The Contribution of the New Institutional Economics**, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005.
- GUBA. Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Trad. Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.
- HADDAD, P. R. Brazil, economic efficiency and the desintegration of peripheral regions. *In*: STÖHR, W. B., TAYLOR, D. R. (Eds). **Development from above or below? The dialectics of planning in developing countries**. Londres: John Wiley, 1981.
- HERMET, Guy. **Cultura e desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- HIRSCHMAN, A. **Os problemas do Nordeste brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- HOBBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HODGSON, G. The return of institutional economics. *In*: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Eds.) **The Handbook of Economic Sociology**. New York: Princeton University Press, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Base Cartográfica Contínua do Brasil - 2019**. Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/bases_cartograficas_continuas/bc250/versao2019> Acesso em: 20 nov. 2019.
- INFOMESO. **Boletim informativo de desenvolvimento integrado e sustentável da região da chapada do Araripe**. Ano I, n.2, ago./set. 2003.
- KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- LEMENHE, Maria Auxiliadora. **Todos “participam” enquanto alguns decidem.** Fortaleza: SBS, 2001.
- LIPIETZ, Alain. **Miragens e milagres:** problemas da industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1988.
- LORA, Eduardo; PANIZZA, Ugo. **Structural reforms in Latin America under scrutiny. Prepared for the Seminar “Reforming Reforms” in Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation.** Fortaleza, Brazil March 11, 2002.
- MAGALHÃES, Camilo C. de. **O BNB como instrumento de desenvolvimento regional.** Fortaleza: BNB, 1980.
- MARANHÃO, Silvio. **Estado e planejamento regional:** a experiência do Nordeste brasileiro. Recife: CMS/PIMES, 1982.
- MENDES, F. R. O., et al. Social Representations of Nursing Students About Hospital Assistance and Primary Health Care. **Revista Brasileira de enfermagem.** 2015. 69. (2): 321-8
- MESQUITA, Erle Cavalcante. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará. *In:* AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MORAIS, Jomar. O furacão Byron. **Revista Exame.** 02/jun/99.
- OLIVEIRA, Sílvio Luís de. **Tratado de Metodologia Científica: Projetos de Pesquisas, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses.** São Paulo: Pioneira, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião:** Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- O POVO. Linha do tempo do caso Zé Maria de Tomé. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2017/02/linha-do-tempo-do-caso-ze-maria-de-tome.html>>. Fortaleza. Acesso em 22 fev. 2017
- PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa:** abordagem teórico-prática. 2 ed. Campinas: Papyrus, 1997.

- PARENTE, Francisco Josênio. Uma política pública de sucesso: o Banco do Nordeste e a Modernidade Cearense. **Revista do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade** – Ano 1, n. 1, jan/jun (semestral). Fortaleza: UECE, 2001.
- PARENTE, Silvana & ZAPATA, Tânia. **Parceria e articulação institucional para o desenvolvimento local integrado e sustentável**. Recife: Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1998.
- PERROUX, F. **L'économie du XXème siècle**. Paris: PUF, 1964.
- PINTO, Agerson T. **O Banco do Nordeste e a Modernização Regional**. Fortaleza: BNB, 1977.
- PIQUET, R. **Grandes projetos e tendências na ocupação do território: a modernização excludente**. **Espaço e Debates**. São Paulo, v. 31, pp. 97-108, 1990.
- PRATZ, Joan. **La construcción histórica de la idea de desarrollo**. Biblioteca de ideas, Instituto Internacional de Governabilidade: Paper nº 34. Disponível em: <<http://www.iigov.org>>. Acesso em 18.10.2001.
- PRZEWORKSKY, Adam. **Capitalismo e social democracia**. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RAMOS, Maurivan Güntzel. *et al.* [Até 3 é obrig. citar] Contribuições do *software* IRAMUTEQ para a Análise Textual Discursiva. 7o Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa. **Investigação Qualitativa em Educação**, Volume 1, p. 505-514. Disponível em: <<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2018/article/view/1676/1628>>. Acesso em 2018.
- RAUD, Cécile. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense**. Florianópolis: UFSC; Blumenau: FURB, 2000.
- RESENDE, Guilherme; MOREIRA, Paula; ALVES, Adriana; ROCHA NETO; João. Brasil: Dez anos da Política de Desenvolvimento Regional (PNDR). In: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 11, p.29-35, jan-jun. 2015. Brasília: Instituto de

- Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Diretoria de Estudos e Políticas Regionais Urbanas e Ambientais (DIRUR).
- RIBEIRO, Eleazar de Castro. **A múltipla percepção dos elementos da cultura organizacional de uma instituição bancária estatal**: uma tentativa de síntese metodológica. São Paulo: USP, 1996. (Dissertação de mestrado em Administração).
- ROBOCK, Stefan. **Desenvolvimento econômico regional**: o Nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- ROCHA, Luana; DELLA BARBA, Mariana. “É briga de cachorro grande com vira-lata”, diz filha de ambientalista assassinado por lutar contra agrotóxicos. Repórter Brasil / Agência Pública. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2019/07/e-briga-de-cachorro-grande-com-vira-lata-diz-filha-de-ambientalista-assassinado-por-lutar-contra-agrotoxicos/>>. São Paulo. Acesso em: 08 jul. 2019.
- ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. 2.ed. Lisboa: Inquérito, 1984.
- RUTHERFORD, Malcolm. Institutions in Economics: **The old and new institutionalism**. Cambridge University Press, Cambridge, New York and Melbourne, 1994.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999a.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1999b.
- SOUZA, Marli Aparecida Rocha de e Outros [Ver observação] O uso do *software* IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. **Rev Esc Enferm USP**. 52:e03353. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1980-220X2017015003353>, Acesso em 2018.
- SCHUMPETER, J. A.; BECKER M. C.; KNUDSEN, T. Development. **Journal of Economic Literature** Vol. XLIII (March 2005), pp. 108-120, 2005.
- SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

- TORRES JUNIOR, Paulo. **Avaliação da efetividade da política de geração de energia eólica do Ceará no fomento ao Desenvolvimento Sustentável e seus reflexos nas comunidades pesqueiras**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2021. (Dissertação de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas).
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. V. Os Territórios Inovadores: Espaços Estratégicos do Desenvolvimento. **Crítica e Sociedade: Revista de Cultura Política**. Uberlândia. v. 4, n. 2. Dossiê: Pensamento social, desenvolvimento e desafios contemporâneos. Dez. 2014
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização**. Porto Alegre: FEE/UFRGS, 2001. 278p
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. V. Desenvolvimento local: Novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital. **Ensaio FEE**. Porto Alegre. v. 16, n.1, p. 221-141. 1995.
- VIEIRA, Flávio Lúcio Rodrigues Vieira. O Banco Mundial e o combate à pobreza no nordeste: o caso da Paraíba. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 113-129, Jan./Abr. 2008.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- WILLIAMSON, J. 1990. "What Does Washington Mean by Policy Reform?" In: J. Williamson, editor. *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC, United States: Institute for International Economics.
- ZAPATA, Tânia. **Capacitação, associativismo e desenvolvimento local**. Recife: Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1997.